

La culture administrative de la Commission

une analyse de la Commission européenne dans son contexte politico- administratif

Ørnstedt, Bettina Irene

Publication date:
1995

Citation for published version (APA):
Ørnstedt, B. I. (1995). *La culture administrative de la Commission: une analyse de la Commission européenne dans son contexte politico- administratif*. Roskilde Universitet. FS & P Ph.D. afhandling No. 6

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@kb.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Bettina Ørnedt

**La Culture Administrative
de la Commission**

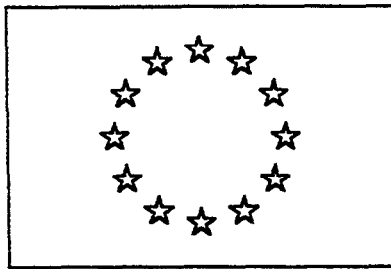
FS & P Ph.D. Thesis no. 6/1995

ISSN no. 0909-9174



**ROSKILDE UNIVERSITETSCENTER (RUC)
UNIVERSITE TOULOUSE 1 SCIENCES SOCIALES**

UNION EUROPEENNE



LA CULTURE ADMINISTRATIVE DE LA COMMISSION

Une analyse de la Commission européenne dans son contexte politico-administratif

"ETRE HUMAIN, C'EST AUSSI UNE OBLIGATION"

**Présentée par Bettina Irene ØRNSTEDT
dans le cadre de sa candidature Ph.-D. scient. adm. (licentiat).**

TABLE DES MATIERES

1^{ere} PARTIE INTRODUCTION

PREFACE	1
AVANT PROPOS	1
INTRODUCTION	3
Les hypothèses	6
L'approche méthodique	8
LA CULTURE ADMINISTRATIVE	11
Les approches à la culture administrative	11
Comment faut-il comprendre une l'administration?	13
La problématique du concept de l'intérêt général	13
La définition d'un système politique	15
La culture administrative	15
MODELES D'ADMINISTRATION ET LA CULTURE Y LIEE	17
La culture administrative allemande	17
La culture administrative française	19
L'HERMENEUTIQUE - UNE APPROCHE METHODIQUE	20

2^{eme} PARTIE ANALYSE

JEAN MONNET ET LA COMMUNAUTE EUROPEENNE	22
LA SUPRANATIONALITE EN THEORIE ET L'INTERGOUVERNEMENTALISME EN PRATIQUE	23
La Communauté européenne du Charbon et de l'Acier	27
L'explication de sa conviction de la supranationalité	28
La CECA, le résultat de sa conviction	29

Quelles en étaient les raisons?	30
Les Traités de Rome, la CEE et l'Euratom	36
La structure institutionnelle des Traités de Rome	38
Jean Monnet et Charles de Gaulle, une contradiction	39
Charles de Gaulle et la Communauté européenne, une contradiction?	40
Jacques Delors, aussi un homme idéaliste	42
LES PARADOXES DE JEAN MONNET	44
LA SITUATION DE LA COMMISSION AU COURS DE L'HISTOIRE	46
 <i>LE SYSTEME COMMUNAUTAIRE</i>	 49
Un cadre théorique de l'intégration	49
LE RAPPORT ENTRE L'ETAT ET LA COMMUNAUTE	51
L'opinion des citoyens européens	51
La définition de l'Etat	54
Les fonctions de l'Etat	56
Les actions internationales et l'intérêt de l'Etat	57
La participation des Etats membres au système communautaire	58
La fonction de l'Etat au niveau macro dans le système communautaire	62
INTERACTION DE LA COMMISSION AVEC LES AUTRES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES	63
La Commission vis-à-vis le Conseil européen	63
La Commission vis-à-vis le Conseil des Ministres	64
La Commission vis-à-vis le Parlement européen	65
La Commission vis-à-vis la Cour de Justice	66
La Commission vis-à-vis la Cour de Comptes	67
Commentaires finaux	67
 <i>LA COMMISSION, SON FONCTIONNEMENT ADMINISTRATIF</i>	 68
INTRODUCTION	68
LA COMMISSION SITUEE A BRUXELLES	70
Quel est le cadre dans lequel le fonctionnaire travaille?	75
Les perspectives linguistiques	76
Les fonctionnaires sont bien installés à Bruxelles	80
LA COMMISSION SITUEE A LUXEMBOURG	82

Quelles en sont les particularités?	83
Commentaires finaux	85
<i>LA POLITIQUE DU PERSONNEL</i>	86
Le rôle du Statut des fonctionnaires	86
Le régime disciplinaire	88
Le médiateur	90
LES ORGANISMES DU PERSONNEL	90
Le Comité du personnel	91
La Commission paritaire	91
Le Comité des rapports	92
LES ORGANISATIONS SYNDICALES	92
LA POLITIQUE DE RECRUTEMENT	95
Quel est le profil d'un lauréat? Que recherche la Commission?	102
L'accueil	106
LES CONDITIONS DE TRAVAIL DU FONCTIONNAIRE	107
Le système de carrière	108
Le salaire	113
Le système de mobilité	115
LA POLITIQUE SOCIALE	118
Le service social	118
Le service médical	118
L'assurance-maladie	119
Les pensions	119
L'égalité des chances	120
Les loisirs organisés par la Communauté européenne	121
LA POLITIQUE DE FORMATION	123
Commentaires finaux	126
 <i>DGVI, LA DIRECTION GENERALE DE L'AGRICULTURE</i>	 128
L'enquête	128
Sa hiérarchie officielle	130
Le marron, la couleur de terre!	132
LE PERSONNEL	133

La hiérarchie règne	133
Un corps fier	136
Une solidarité vécue	138
L'information ne circule pas	139
Non-existence des archives	140
Démocratie et non-démocratie	141
LE CONTACT INTERNE	142
LE CONTACT EXTERNE	143
Un interlocuteur important	144
L'influence des organisations professionnelles	144
LA CULTURE ADMINISTRATIVE HOMOGENE	145
 <i>LA CULTURE ADMINISTRATIVE A LA DGII, AFFAIRES ECONOMIQUES ET FINANCIERES</i>	 <i>148</i>
Nos entretiens	148
LA HIERARCHIE	149
Le service du Directeur Général	150
La direction A	151
La direction B	152
La direction C	154
La direction D	154
La direction E	155
La direction F	156
LES ELEMENTS GENERAUX ET LES FAITS COMMUNS	157
LE CONTACT INTERNE	161
Le cabinet Christophersen	164
LE CONTACT EXTERNE	164
LA CULTURE ADMINISTRATIVE	165
Commentaires finaux	166
 <i>DGX, LA DIRECTION GENERALE DE L'INFORMATION, LA COMMUNICATION, LA CULTURE, L'AUDIOVISUEL</i>	 <i>168</i>
INTRODUCTION	168

La spécificité de l'enquête	170
Les domaines de la DG sont très vastes	171
La DGX est dispersée dans sept bâtiments	171
Le personnel n'est pas homogène	172
Il n'y pas la coordination et le contact entre les directions	172
LA HIERARCHIE EST FAIBLE	173
Le Directeur Général et son service	173
La direction A	174
La direction B	175
La direction C	175
L'information	176
L'ambiance	177
LE CONTACT INTERNE	178
LE CONTACT EXTERNE	179
LA CULTURE ADMINISTRATIVE DE LA DGX	180
 <i>SDT, LE SERVICE DE TRADUCTION</i>	 <i>183</i>
LES GENERALITES DU SERVICE DE TRADUCTION	184
Le fonctionnement de la hiérarchie	185
La raison de travailler à la Commission	188
Le travail	188
L'UNITE DE LANGUE ALLEMANDE	190
L'UNITE DE LANGUE FRANÇAISE	191
L'UNITE DE LANGUE DANOISE	192
Les commentaires finaux	193

3^{eme} PARTIE CONCLUSION

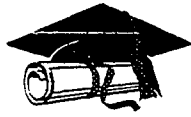
<i>LA CONCLUSION</i>	<i>194</i>
UN RESUME	195
L'analyse historique	195

L'analyse politique	196
L'analyse d'organisation	196
L'analyse sociologique	197
L'ADMINISTRATION DE LA COMMISSION	199
L'administration politisée	202
L'ambiguïté dans l'application des règles et des procédures	203
La bureaucratie ouverte	205
L'individualisme contre un esprit de corps	205
Les fonctionnaires démotivés	206
LA CULTURE ADMINISTRATIVE DE LA COMMISSION	209
Ou est l'origine de cette double culture?	211
LES PERSPECTIVES DE LA COOPERATION EUROPEENNE	213
Une solution: un projet simple, transparent et démocratique	214
PERSPECTIVES	216
La nouvelle structure de la commission	216
 <i>POST-SCRIPTUM</i>	 218

ANNEXES

<i>ANNEXE 1</i>	220
LISTE DES DIRECTIONS GENERALES	220
 <i>ANNEXE 2</i>	 221
METHODES ET TECHNIQUES DE RECHERCHE	221
Les entretiens	223
Les observations	230
Les documents	230
Les ouvrages	231
NOTRE ROLE DE CHERCHEUR	232

ANNEXE 3	236
NOTE ELABOREE A LA COMMISSION A L'UNITE DE FORMATION	236
LES CONDITIONS DE TRAVAIL DES ADMINISTRATEURS-AJOINTS SELON LEURS ASSISTANT ET EUX MEMES	236
Leur profile	236
Leur travail	237
LES ELEMENTS QUI REPONDENT A LEURS BESOIN	237
La conscience de leur fonction et de leur situation	237
Le travail quotidien à la Commission	238
Le management selon leur situation	238
Les institutions communautaires	238
Un guide pratique	238
 BIBLIOGRAPHIE	 240
A: ENTRETIENS	240
DG VI: La Direction Générale de l'Agriculture	240
DGII: La Direction Générale des Affaires économiques et financières	241
DGX: La Direction Générale de l'Audiovisuel, de l'Information de la Communication et de la Culture	242
SDT: Le Service de traduction	244
Entretiens en général	244
B: OBSERVATIONS	247
C: DOCUMENTS DE LA COMMISSION	247
D: OUVRAGES	252
E: ARTICLES	259



**ROSKILDE UNIVERSITETSCENTER (RUC)
UNIVERSITE TOULOUSE 1 SCIENCES SOCIALES**

UNION EUROPEENNE



1ère. PARTIE INTRODUCTION

ETRE HUMAIN, C'EST AUSSI UNE OBLIGATION"

PREFACE

AVANT PROPOS

Quand la Commission fait l'objet d'une étude, le sujet en est le plus souvent l'analyse de gestion de la politique communautaire. Il est rare qu'il y aient des études sur son fonctionnement interne ou sur son système administratif. Si c'est le cas, ces études sont souvent faites à la demande de la Commission. Cela pourrait limiter la liberté du chercheur, car il doit faire ses conclusions en tenant compte de la motivation de la Commission pour l'élaboration de l'étude.

Venant de l'extérieur, nous avons eu la liberté entière de faire notre étude sur la culture administrative. Cela nous a demandé beaucoup de forces, de persévérance, de discussions et de réflexions.

De nombreuses personnes nous ont aidés à accomplir ce travail de recherche. Pour la deuxième fois nous avons eu une coopération parfaite avec notre directeur de thèse, professeur, dr. scient.adm. Ib Martin Jarvad de l'Université de Roskilde, qui nous a écoutés et aidés au début et à la fin du travail. Au début du travail nous étions installés à Toulouse. Nous remercions en particulier Joel Molinier, professeur et directeur du Centre de Documentation et de Recherche Européennes à l'Université Toulouse 1 et Jean-Yves Nevers, professeur et directeur de recherche en sociologie à l'Université de Toulouse, le Mirail.

Le côté pratique de la thèse s'est effectué à la Commission européenne. Nous avons eu beaucoup d'aide et de soutien d'un grand nombre des fonctionnaires. Particulièrement, nous citons le Chef de division Ole Bjørn Petersen de la Direction Générale du Personnel et de l'Administration. Sans son aide généreuse et précieuse nous n'aurons pas réussi à effectuer les visites dans les autres Directions Générales et de passer toute une année à la Commission dans de bonnes conditions. Rodolphe Gachot, retraité, Directeur du Greffe du Secrétariat

Général, nous a montré son amabilité, sa volonté et sa patience en nous expliquant l'histoire de la Commission et en nous fournissant une bonne base pour comprendre la complexité de la Commission. Claudes Landes, Directeur du Greffe du Secrétariat Général nous a toujours accueillis avec grande gentillesse et il réalisait nos demandes avec amabilité. Nous avons eu grand plaisir à discuter avec le Conseiller Hans Jensen et Thomas Köllner de la Direction Générale du Personnel et de l'Administration.

Installés à l'unité de recrutement, Mme Phoebe Smyrniotou a tout fait pour que nous puissions être bien intégrés et elle a montré un grand intérêt pour notre travail. Nous avons été également aussi bien accueillis à l'unité de formation grâce au Chef d'unité adjoint Daniel Germain et à Mme Ingrid Nardone.

Nous remercions la Direction Générale des Affaires économiques et financières; la Direction Générale de l'Agriculture; la Direction Générale de l'Audiovisuel, de l'Information, de la Communication et de la Culture et le Service de traduction pour avoir bien voulu participer à l'enquête. Nous devons à la hiérarchie et aux fonctionnaires la réalisation d'une grande partie de la thèse.

Quant à l'étude sur la politique du personnel, nous adressons nos remerciements aux personnes concernées, surtout à la Direction Générale du Personnel et de l'Administration. Partout à la DGIX, les fonctionnaires étaient prêts à nous expliquer et à discuter de tout ce qui constitue la politique du personnel.

Nous avons également visité d'autres services: Le Secrétariat Général, La Cellule prospective; le Cabinet Christophersen; le Task-Force élargissement; la Direction Générale de l'Emploi, des Relations industrielles et des Affaires sociales; la Direction Générale des Politiques régionales, et La Commission à Luxembourg. Nous remercions également les organisations syndicales: l'Union Syndicale et le TAO-AFI.

Des personnes hors la Commission nous a aussi aidés. Pour l'étude sur Jean Monnet, la documentation envoyée par Henri Rieben, Président de la Fondation Jean Monnet pour l'Europe, située à Lausanne, nous ont été d'une grande utilité, ainsi que l'Association Jean Monnet à Paris.

Le contact avec des lobbys nous a aussi apporté grande connaissances sur la Commission: nous remercions Pål Jacob Jacobsen de l'OneMarket, et Daniel Gueguen, le Secrétaire Général du COPA-COGECA.

Nous citons aussi " Knud Højgaard Fonden" au Danemark pour son soutien financier.

Nous remercions Michèle Mynders pour ses conseils linguistiques et notre ami, Niels Meyer pour son soutien quotidien.

Merci à vous tous qui nous avez aidés à réaliser ce travail de recherche mais dont nous entendons assumer seuls la pleine responsabilité.

INTRODUCTION

"....Je pense qu'il est très malhonnête de ne pas distinguer dans ces attaques l'action des Commissaires et du Président de la Commission d'un côté et le travail des fonctionnaires de l'autre, car taxer de vilains mots comme technocrates, bureaucrates, les fonctionnaires de cette maison, c'est ignorer la très grande valeur professionnelle des Services de la Commission et de ses fonctionnaires. Et je pense que certains d'entre vous ont pu être découragés à un moment en voyant ces critiques qui globalisaient le tout. On ne peut pas être d'accord avec telle ou telle proposition de la Commission, c'est notre responsabilité. Le Parlement Européen pouvait nous censurer; le Conseil Européen pouvait nous dire tous les six mois qu'il n'était pas satisfait. J'en aurais tiré les conséquences, mais attaquer des Services de la Commission, non. Et d'ailleurs, il y a une preuve dans cela, c'est que beaucoup de stagiaires viennent chez nous ou même des collègues en déplacement des Administrations nationales: Eh bien, franchement et je le dis sans flatterie, beaucoup sont impressionnés par la qualité de votre travail et par vos motivations....."¹

Le Président Delors exprime le regret que la Commission, surtout ses services jouent le rôle de bouc émissaire. Les fonctionnaires sont en effet gênés par la critique. Tout le monde attaque la bureaucratie à Bruxelles sans connaître sa particularité. Elle s'est transformée en mythe.

¹ Un extrait du discours du Président Delors tenu à la cérémonie de remise des médailles pour vingt ans de service. Le discours est publié à "l'Info-social" No 2, décembre 1994.

Notre motivation est donc tout d'abord de révéler le caractère de l'administration communautaire. Mais notre étude ne se limite pas à cela. Les connaissances que nous avons acquises sur la Commission, nous ont donné la compréhension d'une perspective élargie de la situation dans laquelle se situe la Communauté.

Nous avertissons nos lecteurs à l'avance que notre thèse est critique. Il peut paraître inconvenant que nous exprimions, selon l'habitude académique de certains pays, une critique hardie. Nous allons expliquer la raison de notre action.

Tout d'abord nous sentons la responsabilité morale d'écrire les choses comme nous les avons vues. Certes, nous savons que des personnes seront heurtées. Mais il faut profiter de l'occasion en tant que l'étudiante de thèse, de faire une étude sur place sur le fonctionnement interne de l'administration communautaire. La Commission a fait élaborer beaucoup de rapports et d'études sur le fonctionnement et à quel usage?

Deuxièmement, européens fervents, nous ne sommes pas contre l'intégration européenne, mais l'Europe sera confrontée à des grands problèmes à l'avenir. Il est donc de première importance qu'on veuille reconnaître les défauts du système, qu'on les discute et qu'on ait le courage de faire des changements.

Enfin, de nationalité danoise nous sommes issus d'une culture très différente de la culture latine. Aux universités, les étudiants danois apprennent à avoir une attitude critique par rapport aux connaissances acquises. Nous sommes inscrits à l'Université de Roskilde qui est reconnue pour avoir une forte tradition critique. Sa devise est "in tranquillo mors, in fluctuo vita".

Nous soulignons que notre critique dans la thèse ne reflète pas notre opinion sur la Commission européenne. Nous avons été bien accueillis, nous avons eu des conditions de travail formidables et nous y avons rencontré des personnes remarquables. Bref, nous avons uniquement de bons souvenirs de notre passage à la Commission.

Pour ne pas rendre nos lecteurs dans un état de confusion, nous éclairons les faits suivants. Nous avons rassemblé la documentation pendant la période de la Commission Delors (1994) mais nous avons rédigé la thèse en 1995, l'année du début de la Commission Santer. En conséquence nous discutons de la situation de la période de Delors mais nous n'évitons pas

de faire référence à la Commission Santer mais nous le faisons le plus souvent sous la forme de notes.

Ce travail de recherche a pour origine un mémoire DEA: une étude comparée sur la structure administrative de la Commission européenne et sur l'administration française avec l'exemple du secteur agricole. Nous utilisons des théoriciens français comme Montesquieu, de Tocqueville, Durkheim et Crozier et il était clair que malgré des époques différentes, leurs hypothèses et leurs théories étaient comparables et elles portaient sur la même conclusion. Nous pensons qu'il se peut que ce soit résultat du fait qu'ils partagent tous la même culture; la culture française. Cette constatation nous a amené à réfléchir à la question de savoir si cette culture française a influencé le fonctionnement et la structure de la Commission? La fonction dans la thèse de la culture administrative française est donc de servir comme le point de départ.

Les questions que nous examinons dans la thèse sont les suivantes:

1. "Quels sont les éléments qui donnent à la culture administrative communautaire un caractère unique?"
2. "D'où viennent ses éléments? - est-ce qu'ils sont liés aux racines idéologique et historique de la Commission, à la position politique de la Commission dans le système communautaire, au caractère de l'intérêt général du travail de la Commission, à la multinationalité du personnel?"
3. Comment faut-il comprendre la culture administrative de la Commission - comme un élément uniquement lié au fonctionnement de la Commission ou comme une conséquence de l'organisation du système communautaire?
4. Pourquoi l'approche est-elle valable?

Notre objet d'étude est donc l'administration de la Commission, le fonctionnaire européen et le fonctionnement administratif de la Commission. La Commission est constituée du Collège des Commissaires, de leurs cabinets et de leurs services. Les services sont divisés en directions et unités d'après le modèle d'administration allemand. Le rôle politique de la

Commission est de faire des propositions au Conseil des Ministres, de contrôler, d'exécuter les décisions du Conseil des Ministres et de jouer le rôle de médiateur.

Les services font un travail qui permet à la Commission de s'occuper de ses fonctions politiques. Les services préparent les propositions que la Commission envoie au Conseil, mais la plupart des tâches ont forme de gestion, surtout un travail de contrôle et de mise en pratique des décisions du Conseil des Ministres et enfin d'informer le public sur les affaires communautaires.² Ils font aussi un travail de diplomatie très important ce qui est indispensable pour une organisation internationale. Le fonctionnaire est prétendu d'être européen et indépendant des gouvernements des Etats membres. Cela donne un caractère special à la Commission parce qu'elle est le lieu de travail du fonctionnaire mais elle est également son système de sécurité au niveau de vie professionnelle et au niveau de vie privée. La survie de la Commission dépend de l'existence d'un consensus entre les Etats membres. Le fonctionnaire a donc tout intérêt à contrarier un conflit entre les Etats membres.

Nous avons choisi les fonctionnaires européens de catégorie A comme l'objet de recherche. La raison est que les fonctionnaires de catégorie A est la catégorie qui fait un travail de conception et a plus de la responsabilité dans son travail. Ce sont donc eux qui influent le plus le fonctionnement administratif de la Commission.

Les hypothèses

Les hypothèses sont divisées en deux parties. L'une partie concerne les hypothèses sur la culture administrative de la Commission et l'autre partie est les hypothèses générales qui sont liées au sujet de thèse.

Avant de nous engager dans l'étude nous citons quelques hypothèses.

- a) Au début nous étions convaincus de l'existence de plusieurs cultures administratives à la Commission mais après avoir fait l'étude, nous sommes d'avis qu'il n'existe pas des

² Nous étions à la Direction Générale du Personnel et de l'Administration et sa fonction est d'élaborer une politique liée aux conditions de travail du fonctionnaire. Ce travail est soumis des décisions du Collège des Commissaires et du Conseil des Ministres. C'est pour la plupart un travail de gestion.

cultures administratives mais des subcultures qui sont des variantes d'une culture administrative. Elle est constituée d'une base des éléments communs.

Nous supposons déjà que la culture administrative de la Commission est une culture bureaucratique: toute action doit suivre des règles et des procédures.- Tout le travail à la Commission est organisé selon les règles et les procédures. Donc il n'existe pas une culture organique à la Commission

- b) A la Commission il existe un cadre qui est constitué des éléments structurels inspirés d'une culture administrative française et moins d'une culture administrative allemande. En même temps il y a plusieurs cultures nationales présentes par le fait qu'il y a des fonctionnaires de différentes nationalités. Nous croyons que chaque fonctionnaire fait plus ou moins une interprétation culturelle d'après sa culture et selon ses besoins individuels. Cela peut être limité à la culture administrative et au style de management du chef.
- c) Il existe des cultures de secteurs: pour l'étude il s'agit de l'agriculture, de l'économie, et de l'information/communication/audiovisuel/culture.
- d) La culture française était le point de départ mais à la longue un mode d'administration communautaire propre a émergé et le modèle français s'est vu réduit..
- e) La politique du personnel ne répond pas aux exigences ni du fonctionnaire ni des services. Elle est un rassemblement des règles sans cohérence.
- f) Afin d'améliorer ses conditions de travail et de répondre aux exigences politiques et pratiques, le fonctionnaire fonde lui-même un système informel et flexible. Il crée un réseau de contact qui a pour but de lui fournir l'information nécessaire et de faciliter le travail tout en ignorant la hiérarchie: Les procédures normales pour les démarches administratives sont de faire des notes mais afin d'obtenir la flexibilité il peut choisir de faire les messages par téléphone pour des affaires moins sérieuses. Sinon il suit les procédures normales.
- g) Nous devrions supposer que les fonctionnaires européens constituent un corps et qu'un esprit de corps existe donc au sein de la Commission. La Commission essaie, à travers

tous ses symboles de fonder une identité commune. Mais la Commission d'aujourd'hui est imprégnée d'un esprit d'individualisme. Tout ce qui encadre la vie professionnelle du fonctionnaire est basé sur l'individualisme, sur l'initiative du fonctionnaire lui-même. Pour avoir une identité et une conscience communes, il faut avoir quelque chose en commun. Les fonctionnaires ont-ils quelque chose en commun? L'intérêt général de l'Europe consiste à quoi? Un préjugé très connu en Europe est que c'est "Bruxelles, les bureaucrates, les eurocrates et les technocrates" qui décident la politique en Europe. Comme les fonctionnaires ne forment pas un corps et ne partagent pas un esprit de corps, ils n'ont pas les ressources pour jouer ce centre de pouvoir.

L'approche méthodique

Tout d'abord avant de commencer l'enquête, il faut étudier le phénomène de la culture administrative. Il est nécessaire de constituer un cadre théorique qui peut nous servir à révéler quels sont les éléments importants à étudier afin de connaître la culture administrative.

Ce travail de recherche est donc constitué des plusieurs chapitres. Nous ne pensons pas qu'il soit possible de faire une analyse sur la culture et le fonctionnement administratifs de la Commission sans comprendre le contexte institutionnel dans lequel la Commission se situe. En conséquence les premiers deux chapitres sont consacrés à expliquer le développement de la Communauté européenne et à essayer à comprendre l'entourage institutionnel complexe de la Commission. Ce ne sont pas des analyses principales mais elles servent uniquement de base de connaissance. Le reste de la thèse a pour fonction de révéler les conditions internes de la Commission: une introduction à l'organisation de la Commission, une étude sur la politique du personnel et sur les conditions des fonctionnaires européens. Avant la conclusion, dans la dernière analyse il y a des exemples de la mise en pratique de règles, des procédures et des principes dans un petit nombre des services de la Commission. Il s'agit de quatre analyses de la culture administrative dans certains DG.

La méthode que nous appliquons pour élaborer l'analyse est l'approche fonctionnelle³: nous nous intéressons à cerner les éléments et les facteurs qui jouent un rôle important à la construction de la culture administrative. Les théoriciens fonctionnalistes mettent l'accent plutôt sur les structures de la société que sur l'action individuelle de l'individu. Ils perçoivent la société en cohérence et en cohésion, c'est-à-dire une harmonie structurelle.

La question derrière l'étude est la suivante: "la culture administrative mène-t-elle à une cohérence dans le fonctionnement administratif de la Commission. Nous étudions les structures de la Commission, c'est-à-dire tout ce qui est matériel: les règles écrites, les procédures, les organigrammes etc. - mais pas uniquement. Nous supposons que l'individualisme imprègne le fonctionnement administratif de la Commission et les conditions de travail des fonctionnaires. Il faut donc étudier les actions des fonctionnaires ce qui n'est pas faisable à la longue. Par contre tout ce qui se trouve derrière les actions est possible à étudier; les convictions, les normes, les symboles et les valeurs des fonctionnaires.

Les théoriciens, que nous référons, ont tous appliqué cette méthode et cette approche. Il s'agit de Montesquieu, Durkheim, Weber, Crozier et Parsons. Quelle est la raison d'appliquer cette méthode et pourquoi ces théoriciens ont-ils choisi faire cette approche dans leurs études?

Ils ont tous étudié une partie de la société ou la société dans un ensemble. L'approche fonctionnelle étudie la société, le fonctionnement de la société. La compréhension du fonctionnement et des éléments de la société est indispensable si l'on veut faire une étude prospective qui comprend des changements. Montesquieu voulaient proposer au régime royal un nouveau modèle de société. Durkheim le voulait également en soulignant la nécessité d'une morale sociale en harmonie avec l'individualité. Weber voulait comprendre l'organisation d'un régime démocratique. Crozier a fait beaucoup d'études sur la France et il s'intéresse surtout à indiquer les problèmes qui se trouvent dans la société française et ses

³ Selon "Encyclopedia of Social Sciences", l'analyse fonctionnelle consiste à comprendre les éléments dans la société qui constituent un ensemble: "Simply speaking, structural-functional analysis consists of nothing more complicated than phrasing empirical questions..... What structures are involved?, what functions have resulted (or have been performed)?, what functions take place in terms of a given structure(s)?"

conséquences. Parsons a le but également de comprendre les éléments dans la société pour montrer les problèmes qui s'y trouvent et pour souligner l'importance de l'individualisme.

L'approche met attention à l'existence de l'harmonie. L'harmonie entre les éléments dans la société est le point de départ de la méthode fonctionnaliste. Elle est ainsi en opposition à la théorie critique, la théorie qui étudie les conflits dans la société. Il faut dire tout de suite que Max Weber voit les conflits dans la société, et ce qui est plus important, il voit les conflits comme une conséquence de mode d'organisation de la société. De plus Merton a ajouté l'aspect de dysfonction pour analyser un système ou une société dont leurs éléments ne sont pas en harmonie. Il s'agit d'un élément dans le système ou dans la société qui gêne l'adaptation ou l'ajustement du système.

La perception de la société comme un organisme vivant est la base de la méthode fonctionnaliste, ce qui implique qu'on illustre la situation de la société par déterminer les "diagnoses". Cela est très important, car s'il n'existe pas une harmonie entre les éléments, la société sera aperçue comme "malade". Durkheim il utilise ce terme dans sa "De la Division du Travail Social".

La méthode est très utile pour notre étude. La culture est constituée de certains éléments d'une société ou d'une organisation. Il est indispensable pour avoir une culture forte et homogène qu'il existe une harmonie entre les éléments. La culture, soit qu'elle existe ou soit qu'elle n'existe pas indique la situation de la société ou de l'organisation. La culture administrative de la Commission reflète la situation à la Commission mais aussi au système communautaire. Voilà, c'est pourquoi que cette analyse met attention à l'existence des conflits, à l'existence d'une dysfonction, au sein du système communautaire, car ce sont eux qui nous expliqueront la situation de la Commission. Nous allons comprendre que depuis son début la situation de la Commission est conflictuelle.

La question qu'il faut poser est si la Commission peut changer sa culture ou s'adapter à une nouvelle situation, car la Commission est un résultat des circonstances. L'administration s'est fondée peu à peu par les Français, et dans une moindre partie par les Allemands. Elle s'est développée selon les besoins sans jamais connaître sa situation. La Commission a connu "pendant sa vie" un nombre de crises. Elle a donc fondé son propre esprit conservateur pour survivre et se stabiliser dans son entourage instable.

LA CULTURE ADMINISTRATIVE

Les approches à la culture administrative

Les théoriciens en parlent fréquemment mais peu la définissent.

Nous pensons qu'il faut au début cerner le phénomène: La culture administrative est une culture existant à l'administration et consistant en des éléments qui sont la spécificité de l'administration. Ce qu'il faut étudier tout d'abord, c'est en quoi consiste une culture.

Au début nous avons éprouvé des difficultés à comprendre ce phénomène de culture parce que pour nous il n'est pas suffisant d'apprendre qu'"une culture est un système de croyances et de valeurs, qu'elle est égale de l'idéologie de l'organisation et qu'elle lie l'individu à l'organisation".⁴ Nous ne contredisons pas cette affirmation mais il faut aussi se demander d'où viennent ces normes, valeurs et symboles? Afin de répondre à cette question nous avons étudié l'ouvrage de Talcott Parsons⁵ "the social system", expliquant la construction de la société par l'élaboration d'une analyse fonctionnelle consistant à expliquer les éléments d'une société selon la fonction qu'ils y assurent.

Cet ouvrage nous a servi d'inspiration afin de définir le phénomène de culture non dans un aspect "macro" mais "micro"; "Macro" réfère à la culture régnante dans la société et "micro" réfère à une subculture de la société; par exemple la culture administrative.

Selon Parsons "la culture de la société" est définie comme toutes les normes, les valeurs et les symboles chez l'individu. Ces normes, valeurs et symboles sont les produits des systèmes suivants: le système politique, le système de droit, le système de religion et le système de normes informelles et ils forment tous la base de toute institution de la société. Ces normes, valeurs et symboles deviennent seulement visibles à travers les actions des individus.

⁴ Mintzberg [1987] p. 222

⁵ La théorie est intéressante pour connaître les éléments qui dans leur ensemble constituent la société mais "la société européenne" n'est pas l'objet de ses analyses. Ce n'est donc pas possible d'utiliser la totalité de sa théorie. Nous avons limité son application à nous laisser inspirer par ses grands aspects.

Afin de savoir comment appliquer cette théorie ou la modifier en théorie adéquate appliquée à la culture régnant à l'administration, nous sommes laissées nous inspirer par les théories de la culture d'entreprise car ces théories sont beaucoup appliquées dans la discipline "la théorie des organisations" comme un outil d'analyse d'une entreprise. La culture d'entreprise peut être expliquée ainsi⁶:

"La caractéristique principale de la culture d'entreprise est un ciment liant les différentes composantes de l'entreprise. Elle fournit une explication fondamentale de ce qui s'y déroule car elle est le produit d'une histoire et pas seulement un instantané. Elle constitue un patrimoine de savoir-faire, de façon d'agir et de penser de points de vue communs. Enfin elle est un mode d'approche de l'entreprise."⁷

Cette définition n'explique pas en quoi une culture consiste mais éclaire plutôt son rôle et son fonctionnement. Elle nous montre qu'il est utile de faire une analyse d'organisation dans cette perspective de la culture.

Une définition qui porte sur le contenu de la culture d'entreprise est la suivante:

"la culture d'une organisation est comparable à un iceberg: sculpté, modelé par les vagues de l'histoire, seule la partie émergée est visible au-dessus de l'océan. Elle apparaît à travers la finalité et les valeurs affichées de l'organisation, sa déontologie, ses règles de gestion interne, ses normes et pratiques de comportement, ses symboles (rites, langages,...) et son organigramme. Mais les neuf dixièmes de son contenu sont cachés: ses valeurs inavouées, ses postulats de base, ses idéaux, ses croyances et ses tabous, ses schémas de relations".⁸

C'est une définition très valable mais complexe et peu utile en pratique. Nous croyons qu'il faut faire attention à ses éléments en théorie mais est-ce faisable en pratique? Nous n'avons pas réussi à relever tous ces éléments de notre enquête. Afin de poser des questions sur tous ces éléments, il faut faire des entretiens d'une durée plus longue que ceux que nous avons faits et de plus de faire plus d'observations participantes. Deligny ne spécifie pas le rôle et l'importance du personnel comme un ensemble constitué d'individus ayant aussi leur histoire.

⁶ Nous avons choisi de nous référer à quelques définitions parmi un grand nombre. Bernoux dans "La sociologie des organisations" constate que le concept de culture est mal vu parmi les sociologues pour plusieurs raisons, mais en particulier parce que "la culture est un concept flou et malléable auquel chaque utilisateur peut donner une forme particulière.

⁷ Peretti, Cazal & Quiquandon p. 203

⁸ Deligny p. 85

Cela compte également pour l'approche de Schein. Il fait essentiellement attention à la culture créée par le groupe. Elle est aussi influencée en partie par la direction.⁹

Au contraire de Schein, nous pensons que l'influence des actions de l'individu est également importante, surtout pour une étude sur la Commission. Déjà toute la politique du personnel est basée sur l'individualisme.

Est-il possible d'appliquer directement ces définitions à état pur sur l'administration publique? Non, il faut prendre en compte le caractère spécifique de l'administration et son fonctionnement. L'intérêt d'une entreprise privée est de gagner de l'argent et de faire un maximum de profit. Donc l'intérêt de son employé est de faire son travail pour que l'entreprise puisse réaliser son but parce qu'ainsi l'employé sera rémunéré. L'intérêt de l'administration est différent, (voir ci-dessous).

Comment faut-il comprendre une l'administration?

Soumise à la régularisation du droit administratif, ayant pour but de protéger les citoyens, l'administration s'occupe de l'intérêt général de l'Etat en étant l'appareil administratif d'une institution politique (le gouvernement) de manière telle qu'elle fournit un travail spécialisé ainsi que la préparation des projets de loi, la mise en application des décisions du système politique mais aussi la gestion en général.

Dans notre définition il y a plusieurs phénomènes et concepts nécessitant une explication:

La problématique du concept de l'intérêt général

L'intérêt général, Rousseau le comprenait comme

"il y a souvent bien de la différence entre la volonté de tous et la volonté générale: celle-ci ne regarde qu'à l'intérêt commun, l'autre regarde à l'intérêt privé, et n'est qu'une somme de volontés particulières".¹⁰

⁹ Schein p. 14

¹⁰ Rousseau p. 66

Et il expliquait ce qui est exigé d'un système de droit: une loi doit être reconnue par tout le monde (un accept universel) et elle doit être dans l'intérêt de tout le monde.

"Ce qui pousse que l'égalité de droit et la notion de justice qu'elle produit dérivent de la préférence que chacun se donne et par conséquent de la nature de l'homme, que la volonté générale pour être vraiment telle doit l'être dans son objet ainsi que dans son essence, qu'elle doit partir de tous pour s'appliquer à tous, et qu'elle perd sa rectitude naturelle lorsqu'elle tend à quelque objet individuel et déterminé; parce qu'alors jugeant de ce qui nous est étranger nous n'avons aucun vrai principe d'équité qui nous guide."¹¹

Cette idée est peut-être la problématique essentielle de la situation communautaire. La loi, les Traités sont-ils acceptés par tout le monde? Les décisions qui sont prises sont-elles dans l'intérêt de tout le monde? Cette problématique ne représente-t-elle pas la critique de l'opposition de la Communauté européenne?

Selon Deligny l'intérêt général est indéfinissable parce que son contenu change selon le pays, le temps et les opinions.¹²

Nous croyons que dans ce concept il faut en particulier voir la légitimité du système politique. L'intérêt général est en théorie l'articulation des préférences des citoyens. Le système politique croit que les citoyens ou la plupart d'entre eux ont ces préférences, car on n'a pas encore un système de démocratie directe où les citoyens exprimant leur opinion sur chaque affaire. Or, nous avons un système de démocratie représentative où les citoyens élisent selon leur opinion ou selon leur idéologie les personnes qui les représentent pour siéger au parlement. Ainsi les citoyens donnent aux hommes et aux femmes politiques la légitimité pour mener leur politique au nom de l'intérêt général. Pour le gouvernement il est indispensable d'avoir le mandat du parlement et il est responsable devant lui, ce qui en théorie est l'assurance qu'il mène une politique dans le cadre de l'intérêt général.¹³

¹¹ Rousseau p. 68

¹² Deligny p. 71

¹³ Voilà le problème du déficit démocratique minant à la fin l'influence de la Commission et donc le progrès dans l'esprit de l'intérêt général de l'Europe.

La définition d'un système politique

On discute souvent le fait de savoir si l'administration fait partie du système politique ou si elle se trouve dehors comme un système séparé, mais lié. Nous comprenons le système politique comme un système constitué des plusieurs institutions prenant des décisions dans l'esprit de l'intérêt général. Ces institutions ont des compétences politiques spécifiques: il y a celles qui ont le pouvoir législatif et celles qui ont le pouvoir exécutif et certains théoriciens pensent que l'administration en fait partie. Nous contestons cette théorie parce qu'une administration n'a pas en elle-même un pouvoir exécutif mais elle peut uniquement exécuter les décisions prises à travers la légitimité donnée par le système politique.¹⁴

La culture administrative

Après ces explications nous sommes prêts à définir plus précisément la culture administrative en nous inspirant des théories exprimées au-dessus. D'abord nous avons constaté qu'elle est constituée de valeurs, de normes et de symboles qui sont liés aux systèmes suivants: le système politique, le système de droit, (droit administratif ou de réglementation), système de normes informelles. Voilà l'explication:

Système politique: nous avons appris que l'administration travaille dans un milieu politique et elle est l'administration des institutions politiques, donc elle reflète son idéologie.

Système de droit: là nous distinguons les règles internes, la régularisation de l'institution et les règles liées au système politique (à la société) et effectuées par l'administration.

Système de normes informelles: c'est un système existant à l'intérieur de l'institution et qui reflète les convictions, les croyances et les normes des employés. Afin de les relever, il faut aussi connaître le background des employés influant sur ses normes: elles sont influencées par "l'idéologie" par le système politique/d'Etat, par l'histoire et par la religion du pays natal du fonctionnaire. Il a certes fait des études puisqu'il est fonctionnaire d'une fonction

¹⁴ Nous avons seulement mentionné les institutions politiques faisant partie du système politique mais il y en a plus les organisations et les groupes d'intérêts, des lobbys qui interfèrent dans les affaires politiques. Le niveau de leur influence sur les affaires politiques est difficile à estimer parce qu'on vit dans un système interdécisionnel et institutionnel.

publique où existent des normes et une idéologie, ce qui l'influe aussi, comme l'influence également de sa carrière professionnelle antérieure. Le fonctionnaire entre dans un système d'interaction avec ses collègues, ce qui détermine aussi la culture administrative.

Quant au lieu de travail, il y a aussi là des normes et des valeurs déterminées par son histoire, son idéologie, par sa structure, par la direction et par le style de management de la hiérarchie. Enfin son entourage, ses contacts extérieurs, ses partenaires exercent aussi une influence.

Voilà pourquoi il n'est pas suffisant de faire une enquête anthropologique. Il faut aussi étudier le cadre entourant le fonctionnaire dans son activité professionnelle.

La culture administrative est avant tout une culture bureaucratique dans le sens où l'organisation est réglée par un nombre de procédures et de règles encadrant son fonctionnement.

Nous sommes arrivés à travers d'autres théories à expliquer les éléments dans la culture administrative. Selon ce résultat, comment faut-il comprendre la culture administrative de la Commission?

La théorie de Max Weber et son modèle idéal de bureaucratie ont servi d'inspiration aux administrations nationales. Ont-ils également inspiré le mode de fonctionnement communautaire?¹⁵

La culture administrative de la Commission a-t-elle des similitudes avec les cultures administratives des Etats membres? Ou est-elle plutôt un modèle d'administration unique?

Nous répondons à toutes les questions à la fin de la thèse.

Comme déjà mentionné dans l'introduction nous avons choisi les modes d'administration en Allemagne et en France comme point de départ pour l'analyse de la culture administrative de la Commission européenne en raison de leur rôle au début de la construction européenne. Jean Monnet et la plupart des personnes dans son équipe étaient des Français. Le premier

¹⁵ Nous n'avons pas l'intention de discuter son modèle idéal dans ce chapitre. Il est suffisamment connu! Au contraire, nous utilisons une petite partie de sa théorie dans la conclusion afin de discuter du mode d'administration de la Commission européenne.

Président de la Commission, Walther Hallstein était de nationalité allemande. Nous avons reconnu des similitudes entre le fonctionnement de l'administration communautaire et le fonctionnement de l'administration française. Par exemple les procédures, le manque d'archives et le réseau informel. Hallstein a introduit la division de l'administration en directions générales, en directions et en unités, ce qui est typiquement allemand.

MODELES D'ADMINISTRATION ET LA CULTURE Y LIEE

Afin de faciliter l'étude sur l'administration communautaire, nous avons choisi un cadre empirique, c'est-à-dire des modèles d'administration nous permettant de mieux percevoir la spécificité du modèle communautaire et de comparer avec des modèles existants des Etats membres, en Allemagne et en France. Nous supposons que les éléments, qui ne rassemblent pas aux éléments dans ces deux administrations, sont uniques pour le mode d'organisation de la Commission.

Voilà pourquoi nous décrivons brièvement les caractéristiques de ces deux modèles d'administration.

La culture administrative allemande

Afin d'être recruté à l'administration allemande, le candidat doit avoir un diplôme universitaire de droit et il doit se présenter à un concours et à un entretien. Mais c'est un système unitaire; Il n'existe pas d'écoles élitaires, à n'importe quel niveau hiérarchique, le fonctionnaire a le même background de formation. Les promotions se font sur des critères objectifs.

Il n'existe pas un "Statut" pour les fonctionnaires mais leur droits et leurs conditions sont par contre indiqués dans le "Grundrechtsgezets", les articles (33, 36, 131,137), dans le "Bundesbeamtsgezet" du 14 juillet 1953 et dans le "Beamtenrechtsrahmengesetz" du 1er juillet 1957.¹⁶

¹⁶ Ziller p. 394

La structure classique des ministères est la division en secrétariat général, en direction générale, en directions, en sous-directions et en bureaux. Tous les ministères sont divisés ainsi.

Comme en France la hiérarchie est importante en Allemagne. C'est une hiérarchie très stricte, rigide et inflexible. Les règles et les procédures sont toujours suivies. Un avantage est que les objectifs et les procédures ne sont jamais flous et il règne beaucoup de discipline chez le fonctionnaire. Les défauts d'un tel système sont que les employés sont étouffés, qu'il ne laisse aucune place à la créativité et qu'il dévient facilement un système objectif, formel et impersonnel qui ne tient aucun compte de la personnalité ni de l'aspect humain dans le traitement des dossiers.

La hiérarchie en Allemagne n'est pas un symbole de pouvoir à travers lequel le chef manifeste sa personne et son pouvoir. La raison d'être de la hiérarchie est la nécessité de la répartition des tâches. Premièrement c'est le sommet de la hiérarchie qui possède une vue d'ensemble des affaires et il n'a pas suffisamment du temps pour s'engager en détail dans les affaires. Ensuite, le chef est généraliste et il doit s'occuper de la gestion en général et du management. Il n'a pas les connaissances spécifiques suffisantes pour traiter les dossiers. En conséquence il délègue les affaires et les dossiers aux niveaux hiérarchiques inférieurs. Voilà pourquoi en Allemagne la hiérarchie est une mesure pratique.

La clarté des procédures et l'uniformité chez les fonctionnaires servent au contrôle, donc il n'est pas nécessaire d'instaurer un système de contrôle.

Nous avons constaté que la culture administrative allemande contient les éléments suivants: le fonctionnaire travaille dans un milieu discipliné et ordonné. Il travaille d'une manière très professionnelle et il suit un "code" de formalisme et d'objectivité selon les connaissances et les normes acquises à travers sa formation de droit. Il n'existe pas de corps et de groupes élitistes mais tous les fonctionnaires se trouvent au même niveau égal: ils ont fait les mêmes études, ils ont à peu près les mêmes possibilités de carrière suivant les critères objectifs. Les promotions se font selon l'ancienneté et l'âge.

La culture administrative française

Il n'est pas possible d'entrer à l'administration sans passer un concours. Il est exigé que les candidats aient, pour les postes fonctionnaires de la catégorie A, au minimum une maîtrise universitaire ou un diplôme d'une école. Le système n'est pas unitaire, mais il existe encore des clivages dans l'administration. Le système, la division en cabinet et en direction, est construit de manière telle que les fonctionnaires de niveau moyen ordinaire entrent dans les directions.

Leurs promotions se font selon l'âge et l'ancienneté.

Par contre ceux qui ont fait une Grande Ecole entrent directement au cabinet. Ce sont les élites qui y travaillent. Leurs promotions sont réglées d'après leurs contacts et leurs qualifications; peut-être aussi l'adhérence politique y joue un rôle.

En France il existe un "Statut" qui protège le fonctionnaire. Ce Statut contient les droits et les obligations du fonctionnaire.

Comme déjà mentionné plus haut, les ministères sont divisés en cabinets et directions. Quelques ministères sont plutôt divisés selon "le modèle allemand", par ex le ministère des Affaires Etrangères.

En France la hiérarchie n'a pas un rôle fonctionnel et rationnel comme c'est le cas en Allemagne. Sa fonction est, au contraire, d'être la manifestation du chef et de son pouvoir sur les employés. Il est un grand problème quand le chef n'ose pas se profiter de sa position:

"mais ces pouvoirs formels ne leur [les dirigeants français] sont pas d'un grand secours, car ils ne peuvent agir que de façon impersonnelle et n'ont pas de possibilités d'intervention réelle auprès des groupes qui leur sont subordonnés; ils ne peuvent donc absolument pas jouer un rôle de guide, d'animateur et de chef au sens "charismatique" du terme."¹⁷

Par conséquent les procédures ne sont pas toujours suivies, ce qui donne l'image d'un chef faible.

¹⁷ Crozier [1963] p. 274

Un tel système nécessite l'installation d'un grand contrôle sur les employés afin de s'assurer qu'ils exécutent leur travail parce qu'il n'a ni leur reconnaissance ni leur solidarité. A la fin cela devient un cercle vicieux! Mais le système positiviste selon lequel la loi est égale la décision, il ne pas nécessaire d'avoir une forte contrôle sur l'exécution du travail.

Quant à la culture administrative française, nous avons constaté que c'est une culture en même temps élitare, égalitaire et méritocratique. Le Statut, les concours et le droit administratif ont pour but de créer une objectivité et une égalité dans les procédures et le fonctionnement de l'administration.

Or, la présence des cabinets dans lesquels des hauts fonctionnaires, sortis des Grandes Ecoles, travaillent, crée un clivage et des dysfonctionnements. Les fonctionnaires des directions et ceux des cabinets n'ont pas le même background, n'ont pas le même prestige; les cabinets sont puissants, donc les deux groupes de fonctionnaires ne parlent pas le même "langage". Les procédures sont bloquées et freinées.

La culture est d'un part constituée de valeurs telles que l'égalité, l'objectivité, la méritocratique et l'impersonnalité et d'autre part des valeurs comme l'élitisme et la technocratie.

Il faut en tout cas constater que la culture française est plus politique que la culture allemande.

L'HERMENEUTIQUE - UNE APPROCHE METHODIQUE

L'herméneutique¹⁸ donne une méthode d'interprétation. Elle nous permet d'apercevoir implicitement des éléments non mentionnés dans un texte:

"sondern Verstehen ist immer Auslegung, und Auslegung ist daher die explizite Form des Verstehens."¹⁹

¹⁸ Selon l'encyclopédie "Britannica" l'hermeneutique avait pour but de donner une méthode d'interprétation de la Bible. " For both Jews and Christians throughout their histories, the primary purpose of hermeneutics, and of the the exegetical methods employed in interpretation, has been to discover the thruths and values of the Bible".

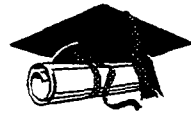
Quelles sont les méthodes pour interpréter un texte? En application à notre thèse nous posons la question: Quelles sont les méthodes menant à une interprétation adéquate afin que nous arrivions à être conscients de tous les éléments de la culture administrative? Nous pensons qu'il est très important que nous soyons conscients des méthodes d'interprétation de la culture administrative afin d'arriver à en percevoir tous les aspects essentiels. L'étude de la culture administrative est une science herméneutique. Nous expliquons ci-dessus pourquoi.

Un texte est constitué de plusieurs parties créant un ensemble. Aussi la culture administrative peut-elle être considérée comme plusieurs éléments qui sont tous très importants au niveau individuel et constituent un ensemble. Si nous ne connaissons pas la culture administrative dans son ensemble nous n'aurons non plus connaissance des éléments individuels et si nous ne connaissons pas ceux-ci nous ne comprendrons pas non plus la culture administrative dans son ensemble.

Afin de relever les éléments constituant la culture administrative de la Commission, nous élaborons une analyse en plusieurs parties traitant:

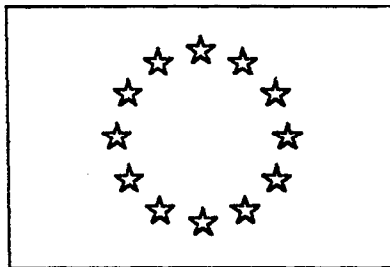
- de l'histoire de la Communauté européenne et donc de la Commission. Il est très importante de la connaître afin de mieux saisir l'organisation et comprendre sa raison d'être, y compris les actions et les pensées de Jean Monnet, le fondateur de la Communauté. Ainsi nous comprenons aussi l'idéologie de l'institution.
- du système politique dont la Commission européenne fait partie. Il faut étudier l'Etat, sa fonction et son action dans la Communauté européenne. La culture administrative est influencée par le rôle politique de la Commission et par sa relation avec les autres institutions communautaires.
- de la Commission en tant qu'administration. Nous analysons les conditions du fonctionnaire en étudiant en particulier les institutions de la Commission et la politique du personnel.
- des exemples de la culture administrative. Nous avons accompli une enquête dans quelques DG afin de connaître les normes, les valeurs, les convictions, ainsi que les conditions du travail des fonctionnaires.

¹⁹ Gadamer "Das hermeneutische Problem der Anwendung" p. 327 dans "Seminar: Philosophische Hermeneutik.



**ROSKILDE UNIVERSITETSCENTER (RUC)
UNIVERSITE TOULOUSE 1 SCIENCES SOCIALES**

UNION EUROPEENNE



2. PARTIE ANALYSE

"ETRE HUMAIN, C'EST AUSSI UNE OBLIGATION"

JEAN MONNET ET LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

Le but de ce chapitre sera premièrement d'analyser les idées et les actions de Jean Monnet dans un contexte de politologie. Il voulait un système supranational mais la Communauté européenne s'est transformée en coopération intergouvernementale depuis la fondation de la CEE, la Communauté Economique Européenne, les Traités de Rome. Afin de comprendre la situation actuelle de la Communauté européenne, il faut étudier la contradiction entre l'idée de la coopération européenne et sa réalisation, ce qui est aussi une contradiction entre la supranationalité et l'intergouvernementalisme. Deuxièmement nous résumerons brièvement la position de la Commission au cours de l'histoire. Le chapitre fera référence aux faits historiques. Les sources ne se limitent pas aux citations de Jean Monnet mais aussi à d'autres sources: entretiens, procès-verbaux et ouvrages historiques.

Ce chapitre est un exposé historique sur Jean Monnet et la Communauté européenne et il est écrit dans le style traditionnel, consacré aux personnes, personnifié. La Communauté européenne était toujours un projet d'une personne. Il indique aussi que la Communauté était toujours un projet élitaire: une personne entourée d'une petite équipe. Premièrement il y avait Jean Monnet et Robert Schumann, puis Walther Hallstein et enfin Jacques Delors. Ce sont les personnes qui ont influé le plus la Communauté européenne.

Un système supranational est défini comme un système d'Etats. Les Etats ont transféré leur souveraineté à un organe commun qui décide à leur place. La Haute Autorité de la CECA est un exemple.

Une coopération intergouvernementale est une coopération entre Etats qui ont gardé leur souveraineté et toutes les décisions sont prises par tous les Etats. L'OTAN, le Conseil de l'Europe et l'OCDE sont des exemples.

La Communauté européenne d'aujourd'hui se trouve entre les deux.

Au cours de l'étude sur Jean Monnet, nous avons constaté certains paradoxes chez lui.

- 1) Pourquoi Jean Monnet, lui qui croyait à l'égalité entre peuples ne pensant ni aux diplômes ni aux titres, a-t-il créé un système élitiste comme la Communauté européenne devant laquelle la population européenne est restée sceptique et ignorante?
- 2) A l'époque de la fondation de la Communauté Economique Européenne, Jean Monnet ignora la fondation de la CEE et il était y opposé. Avant sa mort, il changea l'avis - Quoi a contribué à ce changement d'attitude?

Nous retournerons plus tard à une discussion de ces paradoxes.

LA SUPRANATIONALITE EN THEORIE ET L'INTERGOUVERNEMENTALISME EN PRATIQUE

Jean Monnet, un Français est né en 1888 et mort en 1979. Il était un européen fervent jusqu'à sa mort. Il n'a jamais fait des études et il n'était pas issu d'un milieu académique ou politique: ses parents distillaient du cognac. Il a pris le premier pas vers la fondation de l'Union européenne par créer la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier.

Jean Monnet paraît un homme simple, sans diplôme et sans titre mais il avait le courage et la persévérance de discuter avec les hommes politiques et les convaincre de l'idée d'unir les pays d'Europe. Il vivait à la campagne même s'il travaillait à Paris. Chaque matin il faisait une promenade d'une durée environ de deux heures pour réfléchir aux questions professionnelles, en particulier au développement de la Communauté. Il aimait la campagne et l'esprit simple des paysans. Sa propre simplicité et sincérité faisait qu'il n'avait pas peur de la hiérarchie:

"je n'ai jamais pu supporter la domination. Je n'ai jamais obéi. Cela ne m'empêche pas de reconnaître la supériorité chez les autres. Mais une chose est sûre: quand il s'agit d'établir des rapports entre individus ou entre peuples, la règle est l'égalité. Je ne peux penser qu'en termes d'égalité. Si nous avons réussi à convaincre les Européens de travailler ensemble, et cinq ans après la guerre, avec les Allemands, c'est sur cette base. Nous n'aurions rien pu faire sans cela"¹.

¹ François Fontaine p. 217-218 dans les Témoignages, Rieben

Un de ses collaborateurs les plus proches, François Fontaine², a écrit que c'était la logique de Jean Monnet qui l'a fait créer une coopération européenne. Il a vécu deux guerres mondiales, il a vu des pays détruits et des hommes souffrir. Il a dû se dire: fini, les guerres, fini le nationalisme, un nouveau système doit naître.

"Les Européens avaient oublié qu'ils partageaient depuis toujours une même culture et une même civilisation. Ils redeviendront eux-mêmes lorsque ce fait deviendra également évident pour tous. C'est cette action à laquelle je me suis consacré"³.

"Je savais seulement qu'il fallait faire quelque chose pour que les Européens se parlent entre eux, qu'ils se parlent de la même chose, de leur intérêt commun: l'organisation de la paix dans l'égalité".⁴

Il avait déjà gagné la confiance des hommes politiques: pendant la Première Guerre Mondiale et la Deuxième Guerre Mondiale il avait proposé aux Britanniques et aux Français de s'unir dans une coopération militaire afin de s'assurer les ressources suffisantes pour la guerre. Les deux Etats apprécièrent cette initiative qui était un succès. C'étaient les premiers exemples d'une coopération supranationale. Pendant la Deuxième Guerre Mondiale, Jean Monnet travaillait en collaboration étroite avec les Etats-Unis pour la planification et la production d'équipement militaire.

Après la Deuxième Guerre Mondiale, la France était brisée et les secteurs de production détruits en conséquence il proposa donc au General de Gaulle à instituer un plan de modernisation, le Plan Monnet, un modèle macroéconomique indicatif élaboré avec la participation des secteurs et des syndicats. Cela est un exemple précédent du caractère dirigiste de Jean Monnet, qui a influé la construction de la Communauté européenne de l'Acier et du Charbon et ensuite l'institution du Marché Intérieur. Ce système était basé sur un principe de corporation: il y est important que chaque groupe de société soit représenté afin d'arriver à un consensus. Jusqu'à la fin de ses activités, il croyait à l'avantage d'engager les leaders politiques et les dirigeants des organisations syndicales.

² François Fontaine a assisté à l'élaboration de "Memoires", les memoires de Jean Monnet. L'ouvrage est sorti en 1976, trois ans avant la mort de Jean Monnet. Jean Monnet n'avait plus les forces de rédiger lui-même. François Fontaine a donc noté tout ce que Jean Monnet lui a raconté.

³ Georges Berthoin p. 60, Rieben [1989].

⁴ François Fontaine p. 217, Rieben [1989].

En 1950 il fit René Pleven proposer la Communauté européenne de défense. C'était la crainte de la France d'un réarmement de l'Allemagne qui était à l'origine de cette proposition. Mais les pays et surtout la France n'étaient pas prêts à abandonner leur souveraineté à un organe supranational dans le domaine de militaire et de défense: il était trop délicat pour eux. Le projet était refusé par l'Assemblée nationale française en 1954.

Après l'échec de la Communauté européenne de défense, Jean Monnet demissionna de son poste comme Président de la Haute Autorité.

Nous allons discuter cette demission. François Duchêne qui a collaboré avec Jean Monnet a juste écrit un ouvrage formidable sur la vie de Jean Monnet. Comme documentation il a fait un très grand nombre d'entretiens et il a révélé beaucoup de chose qui n'était pas connue avant. Par exemple la démission de Jean Monnet. Dans ces "Memoires" Jean Monnet a une tendance d'"oublier" les faits. François a écrit le suivant:

"Spaaks letter to the foreign ministers of April 4, then, with its largely Monnet content, expressed a deliberate choice of sectoral integration, ignoring the alternatives of a Common Market or Free Trade Area. His covering note to the French Foreign Minister, Pinay, sounded confident that "the ideasare identical with those discussed in my last visit to Paris" and that "we must now act on the general lines we agreed". Pinay's reply, then, must have come as a shock. Only a verbal message through the Belgian ambassador, it feared that proposals to "supranationalise energy and transport might produce another EDC [European Defense Community] in France" and added that "Edgar Faure [prime minister], far from wishing to extend Monnets powers, [is] against maintaining him at the High Authority". The ambassador added, "Take care! Edgar Faure does not like Monnet", who was suspected of "politicking" against him. Faure told the Italian ambassador that if foreigners "intrigued" to maintain Monnet as president of the High Authority, he himself would ask to leave the ECSC [European Coal and Steel Community] and "become the most popular Premier of France"..."⁵

....."On Saturday, May 21, Monnet wrote a letter to Edgar Faure. In fact he did more than that. He delivered it in person to the prime minister's office to make sure that Faure could not claim he had failed to receive it..... Then he published it on Tuesday, May 24. In this letter he said that in the view of the Benelux Memorandum he was ready to stay at the High Authority."⁶

⁵ Duchêne p. 271.

⁶ Duchêne p. 279

"Monnet was under a double French veto: as president of the High Authority and (more important) as chairman of any intergovernmental conference on new initiatives."⁷

Il fonda le Comité d'Action pour les Etats-Unis d'Europe le 13 octobre 1955 et il fit appel à 34 leaders des partis politiques ou des organisations syndicales des pays membres; tous étaient des hommes politiques influents de l'Europe. Le but du Comité était de discuter et de préparer le prochain pas vers la création de l'Union européenne qui est toujours restée le but ultime pour Jean Monnet. Cette action fut en gros la dernière grande action de Jean Monnet.

"....ce Comité était composé de partis, pas des individus, amis des partis politiques désignant leurs représentants dans l'Europe des Six, et, en outre, des syndicats non communistes. Mais ces représentants sont tous des parlementaires, souvent des ministres en exercice, et toujours des gens influents dans leur pays. Il faut vous rendre compte que ces partis qui font partie du Comité représentent 65% de l'électorat dans les six pays et 10 millions de travailleurs. Vous comprenez bien qu'une force semblable s'exerce. Par exemple, si vous prenez l'Allemagne, vous avez Brandt, Wehner, Schmidt, mais aussi Kiesinger, Barzel, Birrenbach..... Mais ce sont tous des gens qui dans la politique intérieure sont opposés, mais qui sur les questions européennes sont unis"⁸.

Cela explique comment il a réussi à faire rassembler tous les grands hommes politiques de vues différentes; socialistes, libéralistes, sociaux-démocrates et conservateurs de tous les pays: il s'adressait directement à eux - il n'avait pas peur de la hiérarchie. Il avait trouvé exactement ce qui intéressait tous les hommes politique, les intérêts qu'ils avaient en commun. Ils avaient tous à peu près le même désir de rassembler l'Europe.

Le Comité n'a pas eu l'influence prévue mais son travail a conduit à la création de l'Euratom et il a contribué à la mise en pratique des élections à suffrage direct du Parlement européen en 1979.

L'idée de Jean Monnet d'accorder toute nouvelle l'initiative de la coopération européenne entre hommes politiques influents est la base du Conseil européen qui a eu son origine dans les sommets où les hommes d'Etats se sont rencontrés et ont discutés des sujets importants pour la coopération européenne. Ensuite en 1974 Giscard d'Estaing décida, sur la demande

⁷ Duchêne p. 280

⁸ Cet interview figure dans l'ouvrage de Rieben p. 29

de Jean Monnet de formaliser les sommets sous le nom de Conseil européen. Il figure comme organe pour la première fois dans le Traité de l'Acte unique européen de 1986. Le rôle que ce Conseil a joué est en lui-même un paradoxe: au Conseil participent les chefs du gouvernement et le Président français. Il devrait être un renforcement de l'intergouvernementalisme de la Communauté et avoir renforcé le Conseil des ministres. Pourtant il a créé un dynamisme qui a soutenu la Commission dans son travail. S'il y a eu des Présidents forts à la Commission, par exemple Jacques Delors, c'est parce que le Conseil européen l'a accepté. On devait attendre que ses membres continuent à poursuivre exclusivement leurs propres intérêts sans arriver à un accord mais la plupart des démarches qui étaient faites pour le développement de la Communauté étaient décidées par ce Conseil. Ce Conseil était la dernière idée de Jean Monnet et la CECA était sa première idée.

La Communauté européenne du Charbon et de l'Acier

La première fois que Jean Monnet écrit son idée de l'Union de l'Europe à Robert Schuman est dans une lettre de Washington du 18 avril 1948 où Monnet négociait avec les Américains sur le Plan Marshall.

"Toutes mes réflexions et mes observations m'amènent à une conclusion qui est maintenant pour moi une conviction profonde: l'effort des pays de l'Europe de l'ouest pour être à la mesure des circonstances, du danger qui nous menace et de l'effort américain a besoin de devenir un effort européen véritable que seule l'existence d'une *Fédération* de l'ouest rendra possible."⁹

Robert Schumann approuva l'idée et Jean Monnet élaborait avec son équipe le plan de Schuman qui devait aboutir à la fondation de la CECA.

Nous référons les premières pensées de Jean Monnet sur la constitution de CECA. L'extrait suivant vient d'un mémoire adressé par Jean Monnet à Robert Schuman. Ce projet prouvait bien ce qui était essentiel pour lui sa critique envers la forme de coopération sous laquelle existe le Conseil de l'Europe.

⁹ Pourtant ils ont trouvé parmi ses affaires une note de réflexion du 5 août 1943 dans laquelle il a écrit: "Il n'y aura pas de paix en Europe si les Etats se reconstituent sur une base de souveraineté nationale avec ce que cela entraîne de politique de prestige et de protection économique. Si les pays d'Europe se protègent à nouveau les uns contre les autres, la constitution de vastes armées sera à nouveau nécessaire". Rieben [1971] p. 14.

“Nous avons réexaminé ces conclusions, avec la plus grande attention, à la lumière du statut du Conseil de l’Europe et de l’expérience qui se dégage de son application, afin de rechercher par quel moyen les institutions nouvelles, indispensables à la réalisation du Plan Schuman pourraient être le plus utilement associées au Conseil de l’Europe et concourir au renforcement de son autorité. En cela nous avons été guidés par le fait que l’idée essentielle du plan Schuman est l’établissement d’un régime supranational dans un domaine limité mais décisif de la vie économique et que la responsabilité finale dans l’exécution de ce plan doit être remise à des organismes composés non des représentants des différents Gouvernements mais des personnes exerçant une souveraineté collective dans l’intérêt de l’ensemble de la Communauté.

Dans notre examen, il ne nous a pas été possible de trouver une formule qui permette d’organiser une relation organique entre la Haute Autorité et le Comité des Ministres du Conseil de l’Europe. Les relations entre la Haute Autorité et le Conseil spécial des Ministres prévues pour l’exécution des propositions Schuman sont d’une nature entièrement nouvelle: il s’agit de relations entre un organisme supranational et les Ministres des Gouvernements qui ont accepté ce statut....”¹⁰

L’explication de sa conviction de la supranationalité

Les extraits ci-dessus montrent que Jean Monnet ne voulait pas une coopération intergouvernementale, car il voyait un grand danger dans un système dans lequel les Etats avaient une grande influence: c’étaient les desaccords entre eux qui avaient abouti à deux guerres mondiales. De plus il était déçu du résultat des organisations intergouvernementales qui étaient fondées comme les premiers pas vers l’unification de l’Europe. Il s’agit de la Société des Nations de l’OCDE et du Conseil de l’Europe.

La Société des Nations: L’organisation fut fondée en 1919 et dissolue formellement en 1946. Son but était de garantir la paix et de surveiller le traité accordé après la Première Guerre Mondiale. Jean Monnet s’intéressa depuis le début au projet et il devint le Secrétaire Général Adjoint de la Société des Nations. A cette époque-là il ne croya pas au transfert de la souveraineté des Etats à un organe supranational. La base et les moyens d’actions de la Société des Nations étaient la volonté, la rationalité et la raison; une autorité morale. Jean Monnet quitta l’organisation en 1922 pour retourner chez lui et sa famille. Son père était malade et il avait besoin de son aide. Il ne quitta pas la Société des Nations comme suite d’une déception. Il n’était que plus tard dans sa vie qu’il s’était rendu compte que la Société des Nations était trop faible pour agir sur la scène internationale et pour résoudre les problèmes qui restaient après la fin de la Première Guerre Mondiale. Il a plus tard compris

¹⁰ Monnet & Schuman p. 50

que la grande contrainte pour une coopération internationale et efficace, est la souveraineté des Etats.

L'OCDE: La Conférence à Paris le 12 juillet décida de la fondation en 1948 de l' OECE, changée en 1960 en OCDE. L'organisation fut créée afin de répondre aux demandes des Etats-Unis dans le cadre du programme Aide de Marshall. Seize pays y participaient: l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, l'Islande, le Luxembourg, la Norvège, le Portugal, les Pays Bas, la Grande-Bretagne, la Suède, la Suisse, et la Turquie. L'Espagne et l'Allemagne sont entrées dans les années cinquante ainsi que les Etats-Unis qui y sont entrés avec le changement en l'OCDE. Sa fonction était de dresser le bilan des besoins économiques communs après la Deuxième Guerre Mondiale.

Jean Monnet n'avait rien contre le but et sa fonction, au contraire parce qu'il était impliqué dedans à travers son Plan Monnet (la modernisation de la France) mais il pensait que ses moyens d'action étaient trop faibles et pas assez efficaces à cause de son caractère intergouvernemental. La situation était égale pour le Conseil de l'Europe.

Le Conseil de l'Europe: Son origine est la Conférence de la Haye le 10 mai 1948 où 800 personnalités de 19 pays¹¹ vinrent et ils firent la déclaration de constituer une assemblée européenne. Le Conseil de l'Europe fut fondé le 5 mai 1949 avec l'espoir de la plupart des hommes idéalistes qui s'étaient battus pour l'Europe mais ses moyens d'action n'étaient pas assez suffisants pour qu'il puisse jouer son rôle pour la reconstruction et l'unification européennes comme la Communauté européenne l'a faites. Jean Monnet ne participait pas à la cérémonie de la fondation. Il ne croyait pas au projet.

La CECA, le résultat de sa conviction

Ses expériences fut sa motivation de sa proposition de la fondation de la CECA. Jean Monnet fonda un système supranational pour un secteur précis.

"Le Gouvernement français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier, sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe".

¹¹ Zorgbibe p. 19

Ci-dessus, la déclaration de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier - signée le 18 avril 1951 et entrée en vigueur le 25 juillet 1952.

Quelles en étaient les raisons?

1. Après la guerre il y avait en Europe un besoin de reconstruction économique, industrielle et infrastructurelle. Les Etats-Unis présentaient leur programme d'aide; le Plan Marshall. Jean Monnet était occupé par mettre en pratique son "plan" de modernisation de la France. Les Etats-Unis demandaient la fondation d'

"une institution chargée de la gestion collective de l'aide et de l'élaboration d'un programme de reconstruction européenne"¹².

Jean Monnet y vit le risque que l'Europe serait dépendante des Etats-Unis. Il proposa la fondation de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier.

2. Les pays d'Europe avaient connus des guerres éclatées à la suite des querelles sur les ressources; en particulier entre la France et l'Allemagne et les ressources de charbon et d'acier. La France craignait l'Allemagne. Jean Monnet y voyait la solution d'unir les ressources des deux pays et donner la souveraineté à un organe commun et supranational.
3. La situation économique de l'Allemagne n'était pas la seule crainte de la France. Le réarmement allemand faisait peur à la France et elle ne l'acceptait sous aucune condition. Par contre Les Etats-Unis y voyaient un intérêt. Jean Monnet était convaincu que si la France ne changeait pas d'avis l'Allemagne serait réarmée par les Etats-Unis, donc il devrait trouver une solution pour la persuader.¹³

En effet Jean Monnet voulait au début la coopération avec la Grande-Bretagne comme la suite de la coopération pendant la Deuxième Guerre Mondiale entre elle et la France, mais la Grande-Bretagne n'acceptait pas une coopération qui diminuait sa souveraineté. Jean Monnet ne voulait accepter aucune modification du plan Schuman. Si la Grande-Bretagne voulait entrer elle devrait donc accepter tout sans modifications. Il avait déjà vu que les

¹² Zorgbibe p. 16

¹³ Encore un paradoxe chez Jean Monnet: Il était contre toute poursuite des intérêts nationaux mais il a appliqué la méthode de convaincre les hommes politiques français soulignant que l'affaire était dans l'intérêt de la France.

autres organismes; l'OCDE, le Conseil d'Europe et la Société des Nations ne pouvaient mener à l'unification de l'Europe parce qu'ils étaient tous trop intergouvernementaux: rien ne pouvait être décidé sans l'accord de tous les participants.

Même si Jean Monnet n'acceptait pas la participation active des Etats à la préparation de la CECA, lui et son équipe (Pierre Uri, Etienne Hirsch et Bernard Clappier)¹⁴ trouvaient le soutien à leur idée, CECA, chez des hommes politiques influents: Konrad Adenauer, Robert Schuman, Alcide de Gasperi et Paul Henri Spaak, et ils travaillaient en étroite collaboration avec d'autres hauts fonctionnaires des pays d'Europe; des personnes qui ont toutes influé la Communauté Européenne: Walther Hallstein, Altiero Spinelli, Dirk Pieter Spirenborg et Max Kohnstamm.

Avec ces personnes, Jean Monnet essayait d'arriver à un consensus en tant Président de la Commission des Négociations mais il acceptait difficilement des modifications à ses premiers plans. Même s'il y avait beaucoup de problèmes à régler, surtout entre la France et l'Allemagne, il expliquait que l'Allemagne se trouvait sur pied d'égalité avec la France. Henri Rieben, le président de "la Fondation Jean Monnet pour l'Europe", a écrit sur base des notes trouvés chez Jean Monnet:

..."à cet égard il est apparu dès le Plan Schuman que celui-ci constituait pour l'Allemagne vaincue une opportunité remarquable de participer sur pied d'égalité avec ses partenaires à la réalisation de la CECA"¹⁵.

Pourtant la délégation allemande devait se douter de l'intention de la délégation française: le 28 septembre 1950 Jean Monnet envoya une note à Robert Schuman dans laquelle il se plaignait de l'attitude de la délégation française du fait qu'elle

"défendait souvent des positions protectionnistes à l'extrême qui ne paraissaient pas inspirées par le même désir d'intégrer progressivement les économies des deux pays et les décisions récentes de la Haute Commission, imposant des mesures de décartellisation sans prendre aucunement l'avis du gouvernement allemand dans des domaines essentiels que l'industrie minière et sidérurgique et l'industrie chimique, ne

¹⁴ C'était son équipe qui rédigeait tous les projets sous la direction de Jean Monnet. Il avait les difficultés d'écrire comme il fallait et avait pour fonction d'inspirer et de diriger.

¹⁵ Rieben [1971] p. 81

se comprenaient pas dans l'atmosphère nouvelle résultant du Plan Schuman et des accords de New York"¹⁶.

Les problèmes à régler entre la France et l'Allemagne étaient en effet nombreux:

- 1) problème de la Sarre.
- 2) problème du réarmement de l'Allemagne.
- 3) désaccord sur les tarifs.
- 4) problème de la réorganisation des industries du charbon et de l'acier.
- 5) relation avec territoires d'outre-mer. La France ne voulait pas abandonner le contact avec les vieilles colonies.¹⁷

Le Traité de la CECA est un exemple d'une culture et d'un système de société continental: en référant aux théories de Durkheim nous pensons à l'existence d'une morale sociale dans le Traité. Il contient des articles sur les conditions sociales des travailleurs. On remarque que les Traités de Rome ont également un but social. Quant à la CECA, Jean Monnet et son équipe imaginaient une sorte "d'acte sociale" qui avait pour but d'améliorer la situation sociale des travailleurs dans le secteur du charbon et de l'acier. Mary Douglas dans l'avant-propos de l'ouvrage "The gift" mentionne l'opposition entre les théoriciens français et l'utilitarisme anglais. Les théoriciens français comme Rousseau, de Tocqueville et Constant critiquaient le libéralisme pour le suivant:

"First, that it was based on an impoverished concept of the person seen as an independent individual instead of as a social being; second, that it neglected how social relations change with changes in the mode of production; and third, that it had a too negative concept of liberty and so failed to appreciate the moral role of political participation. Furthermore, early English empirist philosophy did not explain the role of social norms in shaping individual intentions and in making social action possible".¹⁸

¹⁶ Monnet & Schuman p. 60

¹⁷ Tous les problèmes sont notés dans les lettres figurant dans le recueil des correspondances entre Jean Monnet et Robert Schuman de 1947 à 1953.

¹⁸ Mary Douglas dans l'avant propos de Mauss, p. x.

Il est utile de connaître ce conflit entre l'approche continentale et l'approche anglaise. Ce conflit imprègne toujours la Communauté européenne, par exemple le refus de la Grande-Bretagne de participer à la politique sociale communautaire. La Grande-Bretagne a influencé le style d'administration de la Commission avec leur approche pragmatique. Mais cela n'est pas le sujet de la thèse.

Même si Jean Monnet n'avait pas fait des études et ne s'y intéressait pas, sa logique apparaît scientifique et philosophique. Nous voyons, des similitudes avec les théories de Durkheim mais aussi de Montesquieu. On peut dire que Jean Monnet a mis en pratique leurs pensées. Quant au Durkheim, son idéal était de créer une équilibre entre l'utilitarisme et le socialisme. Il voyait l'homme comme un être social mais il croyait à l'individualisme et voyait le risque d'étouffement de l'individu dans une société socialiste.

Nous connaissons tous la théorie de répartition des pouvoirs de Montesquieu mais moins qu'il voyait la société idéale selon un modèle où des groupes d'origines différents s'occupaient de tâches spécifiques de la société. Il donnait aux groupes de société le rôle d'organe intermédiaire. Emile Durkheim a poursuivi ses idées en évoquant deux modèles de société: la société traditionnelle et la société moderne. Il opérait en deux formes de solidarité liées chacune à sa propre forme de société. Ce qui est intéressant dans ce contexte c'est le modèle moderne de la solidarité organique apparue au travers de la division du travail social qui est indispensable pour le fonctionnement de la société moderne. Durkheim voulait une société corporative ayant des organes, des corps intermédiaires étant chargés de créer l'équilibre dans la société.

Il n'est pas suffisant d'avoir la division du travail il faut en plus que les membres de société partagent des normes et des règles, une sorte de morale de société. Sinon on va avoir une société dont les membres sont égoïstes et poursuivent leurs intérêts individuels, car l'égoïsme chez les membres est un défaut de la société d'une solidarité organique mais la création d'une morale contraint cet égoïsme.¹⁹

¹⁹ Nous discutons plus profondément cette théorie de Durkheim dans le chapitre sur le système communautaire.

La Communauté est une façon de pratiquer la division du travail au niveau international créant la dépendance entre les pays européens. C'était la base de l'idée de Jean Monnet. Cette forme d'intégration est fonctionnelle et elle ne touche pas aux domaines délicats liés à un sentiment de nationalisme. En appliquant l'idée de Durkheim, il faut se demander si la morale constituée des normes, des règles était assez forte pour empêcher l'expansion de l'égoïsme; des intérêts nationaux?

Même s'il avait voyagé beaucoup et avait passé une partie de sa vie à l'étranger il était pourtant influé par une culture française. Les similitudes entre les théories de Durkheim et de Montesquieu et l'action de Jean Monnet montrent qu'ils partagent une culture commune. Il était sans doute aussi influé du style simple et libéral des Américains. Il est probable que son esprit simple vienne de là. Mais Jean Monnet n'était peut-être pas aussi simple que c'était présumé?

La CECA avait cinq institutions y compris la Haute Autorité, le Comité Consultatif, le Conseil Spécial de Ministres, l'Assemblée Commune et la Cour de Justice. Au début Jean Monnet n'avait pas prévu d'autres institutions que la Haute Autorité. Le problème du déficit démocratique a donc existé depuis le début. Il craignait que leur présence puisse freiner la Haute Autorité dans ses actions.²⁰

La Haute Autorité était prévue comme organe supranational et décideur. Elle était assistée par le Comité Consultatif composé des représentants des producteurs, des travailleurs et des utilisateurs auxquels la Haute Autorité devait demander avis avant de prendre une décision ou d'adresser une recommandation, (l'idée de faire la consultation des groupes de la société). Jean Monnet avait déjà appliqué cette méthode à la construction du plan de modernisation en France. A la CECA le Conseil Spécial de Ministres n'avait pas le même rôle important que le Conseil des Ministres contemporain:

"Afin de permettre à la Haute Autorité d'articuler son action avec celle des Etats membres, dans les domaines qui n'ont pas fait l'objet d'une délégation de souveraineté, est institué un Conseil Spécial de Ministres, composé d'un membre du gouvernement de chacun de ces Etats. Ce Conseil collabore avec la Haute Autorité à travers des consultations réciproques et constantes.

²⁰ C'était Spirenborg qui voyait la nécessité d'instaurer une Assemblée et un Conseil représenté les gouvernements des Etats membres. Il en a convaincu Jean Monnet.

Son [le Conseil] avis conforme, émis à la majorité, est exigé pour un certain nombre de décisions importantes de la Haute Autorité. Lui-même [le Conseil] est appelé, à titre exceptionnel, à prendre des décisions, en statuant à l'unanimité, lorsqu'il paraît nécessaire de suppléer à l'absence d'initiative de la Haute Autorité, ou d'organiser la répartition en période de pénurie, parce que celle-ci affecte des activités des six pays qui sont en dehors de la Communauté"²¹.

L'Assemblée Commune était le contrôle démocratique de la Haute Autorité et était constituée des représentants des Etats membres.

La Cour de Justice était le contrôle juridique de la Haute Autorité afin de s'assurer que l'action de celle-ci était conforme au Traité.

On pouvait croire que la Haute Autorité était un organe de grande puissance en comparaison avec la Commission d'aujourd'hui mais la réalité était différente. Les Etats Membres ont ignoré les décisions de la Haute Autorité et ont mené leur propre politique en la matière en poursuivant leurs propres intérêts nationaux. A la fin la Haute Autorité n'avait pas plus de pouvoir que la Commission contemporaine.

La Commission (la Haute Autorité) était donc prévue d'avoir le rôle le plus important dans le système supranational mais avec la mise en pratique des Traités de Rome en 1958, la Commission perdit le rôle de décideur et depuis elle est restée dans cette zone grise où elle n'est ni un organe politique puissant et ni uniquement une administration.

Nous avons parlé avec quelques fonctionnaires, qui ont y travaillé, sur le fonctionnement administratif de la CECA. Certes, la structure n'était pas bureaucratique et hiérarchisée comme c'est le cas maintenant à la Commission et tout le monde se connaissait mais le désavantage était aussi le principe des "petits copains". Jean Monnet ne voulait pas et n'avait pas non plus imaginé la fondation d'un grand corps de fonctionnaires européens mais préférait une petite équipe assistée par des experts nationaux afin de créer un dynamisme au sein de l'organisation. Les autres personnes influentes critiquaient son style de management pour être confus. Son idée d'une équipe était liée à son projet de fonder un organisme dans un domaine limité et précis. Le "spill-over effect" des néofonctionnalistes résulte à une bureaucratie incontrôlable parce que le développement ne se fait pas sous direction et contrôle.

²¹ Traité de Paris, CECA articles 26-30

Mais l'évolution de la Communauté européenne, depuis la CECA, d'un petit organisme intime à un grand organisme bureaucratique, impersonnel et hiérarchisé, suit également la règle d'or des théories de la bureaucratie. A la CECA ils travaillaient tous en groupes de travail et il y avait le principe de collégialité: par exemple il y avait trois directeurs généraux en collégialité²² - le principe de travail de Jean Monnet. Plusieurs ont confirmé qu'il régnait à la CECA, mais aussi aux autres Communautés, jusqu'au premier élargissement en 1973, un esprit d'idéalisme, d'invention et de pionnier²³.

Le traité a une durée de 50 ans et le domaine a perdu son importance pour notre époque. La politique d'énergie s'est développée: il a fallu d'autres ressources et comme Neil Nugent le constate:

"...the major problem with the ECSC has been that as coal and steel have declined in importance in relation to other energy sources what has increasingly been required is not so much policies for coal and steel in isolation, but a coordinated and effective Community energy policy"²⁴.

Les Traités de Rome, la CEE et l'Euratom

L'opinion de Jean Monnet sur les Traités de Rome n'est pas claire. Il a contribué à la création de l'Euratom mais il n'a pas participé à la fondation de la CEE. Il faut savoir qu'au début Jean Monnet ne croyait pas à l'idée du Marché Commun: "c'est trop nébuleux"²⁵. Malgré son idéalisme de l'unification de l'Europe, il avait pourtant l'esprit pragmatique et pour lui l'Euratom représentait une idée claire et précise ainsi que la CECA.²⁶

²² Entretien le 15 juillet 1994 auprès d'un ancien fonctionnaire de la CECA.

²³ Notre enquête confirme plus ou moins cette opinion. Nous avons constaté que le groupe des fonctionnaires de n'importe quelle nationalité, qui est entré à la Commission avec le premier élargissement en 1973, est le plus mécontent en comparaison avec ceux qui sont entrés en service au début de la Communauté ou ceux qui ont commencé à travailler récemment. Chez les premiers la motivation était la construction de l'Europe: ils avaient tous vécu la Deuxième Guerre Mondiale et ils voulaient la paix. Chez les derniers l'attraction est le salaire, le travail en lui-même ou le prestige de la Commission. Mais les deux groupes ont une chose en commun: l'enthousiasme.

²⁴ Nugent p. 42

²⁵ Prate p. 46

²⁶ Après avoir vu comment la CEE a évolué il l'a appréciée et un de ses collaborateurs, Pierre Uri, avait rédigé une grande partie des Traités.

Jean Monnet voyait l'importance de l'Euratom dans le fait que la création d'une politique atoménergique européenne représentait pour lui l'indépendance vis-à-vis des Etats-Unis. Il y avait une stratégie militaire dedans.

Le premier pas vers la CEE fut le rencontre des ministres des affaires étrangères des six pays membres à Messine en 1955 sur la proposition des pays du Benelux. Ils se mirent d'accord sur cette déclaration:

"The governments of Belgium, France, the Federal Republic of Germany, Italy, Luxembourg and the Netherlands consider that the moment has arrived to initiate a new phase on the path of constructing Europe. They believe that this has to be done principally in the economic sphere, and regard it as necessary to continue the creation of a united Europe through an expansion of joint institutions, the gradual fusion of national economies, the creation of a common market, and the gradual coordination of social policies. Such a policy seems to them indispensable if Europe is to maintain her position in the world, regain her influence, and achieve a steady increase in the living standards of her population".²⁷

Après la conférence ils commencèrent un travail intergouvernemental sous la direction de Paul-Henri Spaak. Pendant la durée de la phase préparatoire de 2-3 ans, les fonctionnaires et les experts se rencontraient sans arrêt pour discuter de la pratique du projet. Comme pour la CECA les désaccords étaient nombreux et il a fallu un grand nombre des négociations.

Tout d'abord la France voulait l'Euratom et craignait un Marché Commun: La France a toujours mène une politique économique très protectionniste qui a consisté à subsidier les secteurs de production pour améliorer les conditions de compétition. Par contre l'Allemagne, désirant le Marché Commun, ne trouvait pas grand intérêt à une coopération atomique. Au début la Grande-Bretagne participa aussi dans les négociations mais elle se retira vite quand elle se aperçut qu'on n'allait pas installer un grand marché de libre-échange. Elle devait prendre en compte ses relations avec les Etats-Unis et son engagement au Commonwealth qui pouvaient être une source de conflit dans une coopération ainsi que les Communautés.

A la fin la France accepta la création de la CEE mais pour sa part elle exigea que la politique agricole y soit incorporée. Le résultat fut très flou et non dirigiste comme la France le voulait mais après la ratification des Traités, le Commissaire pour l'agriculture

²⁷ Nugent p.44

Mansholt fit une grande conférence à Stresa. Cette réunion était appelée “marathon” parce qu’avec persistance, les hommes politiques sont arrivés à la fin à un accord sur ce domaine. L’agriculture est devenue un des domaines les plus régularisés.

La structure institutionnelle des Traités de Rome

La faillite de la Haute Autorité comme organe supranational de décision et l’échec de CED ont influencé sur la mise en place des institutions des Traités. Il s’y est introduit l’aspect intergouvernemental. Les Etats membres ne voulaient pas suivre les directives de la Haute Autorité et ils ont mené leur propre politique sans coordination avec la Haute Autorité.

Le Conseil des Ministres a eu la compétence de décisions comme le pouvoir législatif. La Commission s’était vue attribuer deux compétences; le droit de proposition, et le pouvoir exécutif. Le Conseil Economique et Social fut institué sur le modèle du Conseil Consultatif de la CECA. Il devait assister le Conseil et la Commission. Afin d’avoir un contrôle économique des activités communautaires, une Cour des Comptes fut fondée d’après le modèle de l’institution française. L’Assemblée et la Cour de Justice n’étaient pas modifiées mais le premier a changé son nom au Parlement européen. Bref, une structure intergouvernementale fut créée avec la Commission comme organe supranational.

De 1965 à 1966 la Communauté connut une période de “chaise vide” parce que la France avait retiré ses représentants. Le Conseil des Ministres ne pouvait pas tomber d’accord sur le financement de la politique agricole et sur les compétences élargies du Parlement à propos du budget. La France s’est opposée à l’extinction du pouvoir du Parlement dans le domaine de budget à une partie qui inclut les dépenses pour l’agriculture. C’était une période difficile parce que premièrement il était impossible de prendre des décisions. Deuxièmement il y avait une incertitude: qu’en seraient les conséquences et les fonctionnaires européens craignaient que ce soit la fin de la Communauté européenne.²⁸

En 1966 on a recommencé les négociations et la France exigea d’avoir le droit de veto quand les intérêts nationaux étaient menacés. Le compromis n’avait pas statut de loi et

²⁸ Entretien auprès du médiateur adjoint le 9 décembre 1994.

n'entrait pas dans les Traités. Il n'était pas très appliqué mais il y avait une sorte d'accord informel entre la France, la Grèce, la Grande-Bretagne et le Danemark.

Jean Monnet vit dans cette action le risque de retard dans l'évolution vers l'Union. Il a toujours dit qu'il ne fallait jamais donner des conditions spéciales aux pays membres.

Selon lui la possibilité d'éviter ces conflits était à travers d'un système supranational. Sa méthode, qu'il a appliquée pour la fondation de la CECA et de l'Euratom, était opposée à "spill-over effect" des neofonctionnalistes. Jean Monnet imaginait la création de l'Union européenne en plusieurs étapes dont chaque étape était une coopération entre Etats sous la direction d'un organe supranational dans un domaine limité et précis. Cela implique que tout élargissement se fait par prendre une décision et ensuite l'élaboration d'un traité. La direction et le contrôle du développement de la coopération sont ainsi facilités. Cela est opposé à l'idée de "spill-over" ou tout élargissement se fait "inconsciemment" comme une conséquence ou un résultat de la coopération.

Jean Monnet et Charles de Gaulle, une contradiction

Jean Monnet et Général de Gaulle sont deux personnes qui se sont rencontrés et se sont confrontés plusieurs fois. Jean Monnet l'a rencontré la première fois à l'époque de la création de la Commission de guerre à l'Algier. Ensuite ils se sont engagés à élaborer un plan de modernisation pour la France. Général de Gaulle a reconnu l'idée de Jean Monnet d'instituer un système de planification pour les secteurs vitaux français.

La relation entre Jean Monnet et Charles de Gaulle n'était pas la meilleure; il n'y avait entre eux qu'un respect réciproque. Leur objectif était différent: Jean Monnet pensait que ce qui est bien pour l'Europe, l'est aussi pour la France, pour de Gaulle c'était l'inverse. Leurs approches étaient également différentes: Jean Monnet avait comme idéal un pouvoir économique et pour Charles de Gaulle c'étaient une question d'avoir un pouvoir militaire.

Charles de Gaulle et la Communauté européenne, une contradiction?

Quant à Général de Gaulle, il est toujours discuté de son rapport avec la Communauté européenne et du rôle qu'il voulait que la France devait jouer en Europe. Quelle était la relation de Charles de Gaulle avec la Communauté européenne et pourquoi s'est-il opposé à l'adhésion de la Grande-Bretagne, en particulier quand celle-ci et lui étaient en effet contre tout abandon de la souveraineté et en fait étaient d'accord sur la forme de coopération?

Pendant la Deuxième Guerre Mondiale, Charles de Gaulle était parti à Londres pour lutter pour la France Libre. Après la guerre, la France était un pays détruit, souffrant et perdu. De plus la France se trouvait dans une situation d'incertitude: pendant la IV^e République la France a eu 20 gouvernements de 1946 à 1958, jusqu'à l'année où de Gaulle était élu président. Après la Constitution était modifiée et le régime semi-présidentiel était créé.

C'est difficile d'estimer s'il était contre les Communautés européennes parce que nous ne pensons pas que le problème soit là: s'il était contre il n'aurait jamais négocié l'Euratom et la CEE. Au contraire il a fait savoir que la signature apposée par la France au bas des Traités de Rome serait respectée²⁹. En outre il a fait ce qu'il fallait pour que la France ait été en mesure de tenir sa place dans les Communautés européennes. Certes, il était contre tout abandon de souveraineté de la France à un organisme supranational, mais il a vu l'intérêt de la France de rester aux Communautés, par exemple les négociations sur la politique agricole commune le mettaient en évidence. Le résultat était que la PAC est devenue une politique conditionnée du protectionnisme contre les pays tiers, surtout les Etats-Unis. Pour de Gaulle les Communautés lui ont offert une possibilité de contrarier les Etats-Unis.

Quant à la Grande-Bretagne, Neil Nugent nomme les explications possibles de l'opposition de Charles de Gaulle à faire entrer la Grande-Bretagne. Nous voulons les commenter.

"he feared that the United Kingdom would rival and would attempt to thwart his desire to place France at the centre of the european stage."³⁰

²⁹ Prate p. 83

³⁰ Nugent p. 29

Le fait de savoir que Charles de Gaulle envoyait en septembre 1958 un mémorandum au Président Eisenhower dans lequel il proposait de créer une organisation tripartite habilitée à prendre des décisions conjointes sur les problèmes qui intéressent le globe, nous fait croire que l'opposition contre la Grande-Bretagne n'était pas aussi grande que présumé. Les trois membres devraient être les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France³¹. Charles de Gaulle voulait que la France prenne une position primordiale des affaires mondiales soit sous cette forme avec la Grande-Bretagne soit sous la forme des Communautés européennes avec la participation de l'Allemagne, car le plus important était que la France garde sa place dans la hiérarchie mondiale et qu'elle s'assure l'équilibre de l'Europe et son indépendance vis-à-vis les Etats-Unis.

La relation entre la Grande-Bretagne et les Communautés européennes était toujours très compliquée: au début Jean Monnet voulait l'entrée à la Communauté de la Grande-Bretagne mais elle n'avait pas de grands intérêts dans le domaine de la CECA. Elle participait au début aux négociations en ce qui concerne la CEE mais quand elle s'aperçut qu'il ne s'agissait pas de faire partie d'un grand marché commun mais par contre une d'union douanière avec des tarifs élevés pour les produits des pays tiers elle se retira. Avec la diminution de l'importance du Commonwealth elle se tourna en 1967 vers la Communauté et c'est à ce moment que Charles de Gaulle la refusa, car la Grande-Bretagne voulait des conditions spéciales. La Grande-Bretagne s'opposa non seulement à tout abandon de souveraineté mais aussi à toutes sortes de régularisation, de protection et de direction des secteurs de production, du marché et évidemment à toute restriction contre les pays tiers. Elle a voulu un marché de vrai libre-échange et cela était absolument exclu pour la France qui était toujours un pays Colbertiste et protectionniste. Charles de Gaulle s'opposa aux exigences de la Grande-Bretagne. Mais avec l'arrivée de Pompidou au pouvoir, la Grande-Bretagne a eu une nouvelle chance³². La Grande-Bretagne, l'Irlande et le Danemark sont entrés aux Communautés européennes en 1973.

³¹ Zorgbibe p. 62

³² Sur l'initiative de Pompidou, le successeur de de Gaulle, les chefs de gouvernements ou d'Etats se sont rencontrés au sommet de la Haye le 1er et le 2 décembre 1969. Ils sont arrivés à formuler trois titres pour l'avenir des Communautés européennes: achever (la politique agricole), approfondir (le Marché Commun), et élargir (faire entrer d'autres pays, surtout la Grande-Bretagne). La France a toujours eu des grands intérêts dans la politique agricole et il y avait des problèmes avec la politique commune de l'agriculture. Nous supposons que la stratégie de

Jacques Delors, aussi un homme idéaliste

Pourquoi Jacques Delors est-il intéressant dans un chapitre sur Jean Monnet? Quel est le rapport? Jean Monnet était un grand idéaliste. Pour lui il était plus important de faire quelque chose que d'être quelqu'un. Jacques Delors³³ est aussi un idéaliste mais il est aussi un homme politique et un homme de pouvoir. Jean Monnet pourrait peut-être avoir joué un rôle politique mais il ne le voulait pas. Jean Monnet utilisa la méthode de convaincre les hommes politiques de son idée et de leur donner la honneur du projet. Jean Monnet était un initiateur ce qui veut dire qu'il s'intéressa au projet au début mais quand le projet fut mis en oeuvre il perdit l'intérêt et se consacra à un nouveau projet. Il ne faut pas oublier que toutes les tâches administratives ne l'intéressaient pas du tout.

Jacques Delors est arrivé à la Commission en janvier 1985 et la plupart de nouvelles initiatives de la Communauté européenne est faites sur son initiative:

- en mai 1985 la première Commission Delors a présenté le livre blanc. Son but était de créer un grand marché sans frontières. Ses moyens d'action étaient l'adoption de 300 mesures avant le 31 décembre 1992. En 1990 deux tiers étaient approuvés par le Conseil³⁴,
- en 1986 un traité était signé et il entra en vigueur le 1er janvier 1987. Il s'agit de l'Acte unique³⁵ dont le contenu est tout d'abord la réalisation d'un grand espace sans frontières:

"espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent Traité"³⁶.

Pompidou était d'essayer d'imposer un modèle français comme solution à la politique agricole en montrant de bonnes intentions envers la Grande-Bretagne, un "bargain".

³³ Jacques Delors a à plusieurs occasions essayait de se présenter comme le successeur de Jean Monnet. Il a fait des colloques et parmi d'autres un discours en hommage à Jean Monnet à Sorbonne quand la cendre de celui-ci était transférée en 1988 à Panthéon à Paris.

³⁴ Prate p. 99

³⁵ Hjalte Rasmussen a dans sa thèse montré le rôle de la Cour de Justice comme un "policy-maker" et le cas "Cassis de Dijon" en était un exemple. La Cour de Justice statuait que si une réglementation est suivie dans un pays de la Communauté, cette réglementation sera aussi valable dans les autres pays de la Communauté. Faire une harmonisation des réglementations n'est pas nécessaire par le fait qu'on les met au niveau égal. Cette reconnaissance mutuelle est le principe dans l'Acte unique.

³⁶ Prate p. 98

- Son contenu était aussi un rassemblement des amendements aux Traités de Paris et de Rome, l'introduction de la procédure de vote; la majorité qualifiée au Conseil et enfin la codification des réunions trimestrielles des ministres des Affaires Etrangères et du comité politique composé des directeurs venus du même ministère.
- en décembre 1989 il y avait une conférence intergouvernementale avec la participation des onze membres pays (la Grande-Bretagne ne participait pas) pour l'établissement d'une Union économique et monétaire. Deux conférences en 1990 aboutirent à la signature par les gouvernements du Traité sur l'Union à Maastricht. Il est entré en vigueur le 1er novembre 1993.

Pour la première fois son contenu n'était pas seulement de caractère fonctionnel mais aussi symbolique et idéologique. Maintenant on voulait aussi rendre les citoyens européens conscients d'une identité et d'une culture européennes. La Communauté européenne a évolué du stade de coopération fonctionnelle et pragmatique à celui d'une véritable foi! Qu'on le croie ou non! Le commentaire d'Emile Noël au Traité de Maastricht est pourtant le suivant:

"...en d'autres termes, en dépit d'un langage éclatant, le Traité de Maastricht se limite à confirmer et à consolider ce qui a déjà été réalisé dans la coopération politique, depuis 1970, avec quelques aménagements de procédure intéressants, mais qui restent de portée limitée"...³⁷

Le Traité est construit sur trois piliers: les Communautés, une coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, une coopération dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité commune.

Il y a trois étapes et phases: La première phase était la réalisation de la liberté de circulation des capitaux le 31 décembre 1993. La deuxième phase est ce qui se passe cette année: la création d'un Institut monétaire européen (IME); en même temps la coordination entre les politiques monétaires des pays membres sera renforcée.

La troisième phase consistera en l'introduction d'une monnaie unique et en l'établissement d'une banque centrale européenne. Il y a des conditions spéciales pour les pays qui entreront en troisième phase.

³⁷ Noël p. 5

Les Danois votèrent non le 2 juin 1992 au Traité de Maastricht. Avec l'accord d'Edinburg la Communauté a donné la possibilité au Danemark d'entrer dans l'Union. Les hommes politiques danois négociaient avec la Commission et le Conseil pour arriver à des modifications de Maastricht. Ils y aboutirent en proposant quatre modifications:

1. pas de citoyenneté européenne.
2. le Danemark n'entre pas dans la troisième phase de l'Union monétaire et économique et n'aura pas une monnaie unique.
3. pas de coopération entre la police et entre la justice, la CJAI.
4. pas de coopération militaire et dans la matière de la politique étrangère, la PESC.

Après avoir obtenu ce compromis le Danemark a fait un nouveau référendum le 18 mai 1993 et cette fois il y avait une majorité de Oui (56,8%) et (43,2%) et avec ces modifications le Danemark a ratifié le Traité de Maastricht.

Jean Monnet serait contre ces modifications. Il a toujours dit qu'on ne pouvait pas avoir une Europe à plusieurs vitesses. Son opinion était que tous les Etats devraient accepter le contenu des Traités sans modifications pour faire partie de la Communauté.

LES PARADOXES DE JEAN MONNET

Nous avons déjà mentionné les paradoxes chez Jean Monnet:

- 1) Pourquoi Jean Monnet, lui qui croyait à l'égalité entre les peuples qui ne pensait ni au diplôme ni au titre, a-t-il créé un système élitiste comme la Communauté européenne devant laquelle la population européenne est restée sceptique et ignorante?
- 2) A l'époque de la fondation de la Communauté Economique Européenne, Jean Monnet ignorait la fondation de la CEE et il était y opposé. Avant sa mort, il avait changé l'avis
 - Quoi a contribué à ce changement d'attitude?

Nous avons l'intention de donner une explication mais nous ne savons évidemment pas donner la réponse!

"L'opinion publique ne comprendra l'affaire européen que lors qu'elle y participera directement - donc à la création du pouvoir politique. L'affaire économique n'entraînera pas l'affaire politique."³⁸

L'égalité entre les peuples était essentielle pour lui, mais l'égalité est-elle l'équivalent de la démocratie? D'abord, si l'on étudie les méthodes appliquées par Monnet afin d'arriver au but, cela donnera une impression que c'était d'une manière très élitiste qu'il a travaillé avec sa petite équipe et avec des experts et l'élaboration du Traité de Paris a été faite exclusivement par cette équipe en grand secret. Le président de l'Association de l'Acier Jules Aubrun s'est plaint que le secteur ait été exclu des négociations.³⁹

Deuxièmement le système institutionnel de la CECA était-il démocratique? Non, La Haute Autorité était un organe supranational. La Haute Autorité devait décider la politique en matière pour toute l'Europe. Au début Jean Monnet n'avait prévu ni le Conseil Spécial des Ministres ni l'Assemblée Commune. Cela était l'idée de Spiremburg et il en a convaincu Jean Monnet. Il semble, mais cela est-il la vérité, que Jean Monnet ait voulu à tout prix l'efficacité des institutions européennes pour assurer la paix en Europe, et cela impliquait l'institution d'une attitude élitiste chez lui.⁴⁰ En conséquence, nous avons un système qui est élitiste et qui n'a pas réussi à s'adresser aux citoyens européens. Il y a eu une intégration des élites, des hommes politiques, peut-être des administrations nationales mais pas des citoyens européens.

A l'époque de la fondation de la CEE il ne croya pas au Marché Commun. Mais juste avant sa mort il exprima sa satisfaction de la CEE. Qu'est-ce qui est arrivé?

³⁸ Rieben [1989] p. 219.

³⁹ Monnet & Schuman p. 65

⁴⁰ Kevin Featherstone discute des conséquences de la structure de la CECA et des autres Communautés en soulignant que les problèmes d'aujourd'hui sont dus à l'action de Jean Monnet. Il a raison et nous avons aussi souligné, dans le chapitre sur l'histoire, que l'essentiel pour Jean Monnet était l'efficacité de l'institution afin de créer une solidarité européenne. Mais la faillite de notre génération est due au fait qu'elle n'a pas changé la structure afin de résoudre le problème!

Jean Monnet était un homme idéaliste qui rêvait de l'unification de l'Europe et il croyait à une identité européenne. Or, il était aussi pragmatique. Au début il était convaincu de l'effet d'un organe supranational et il était déçu après ses mauvaises expériences à la Haute Autorité.

Plus tard il comprit qu'il ne pouvait pas faire la coopération européenne sans la participation active des Etats membres. Quand il reconnut la CEE, il resta convaincu de l'efficacité de la supranationalité mais il comprit peut-être qu'il n'était pas faisable. Le but ultime pour lui restait l'Union européenne. Il reconnut peut-être qu'à travers le Marché Commun il pouvait réaliser son objectif de l'Union européenne. A la fin cela correspond bien à sa conviction de réaliser son but en étapes, mais pour lui c'étaient des étapes sous la forme d'une coopération supranationale.

Il appliquait en effet le moyen propre des Etats membres: les convaincre par leur montrer l'intérêt pour eux. La CECA est un exemple. Pour la France c'était la question de l'Allemagne, pour la l'Allemagne c'était la reconnaissance, l'Italie également et pour le Bénélux c'était sa dépendance des grands pays. Aucun des pays membres n'a fondé la Communauté pour des raisons idéologiques - et Jean Monnet le savait mais il savait aussi que s'il voulait créer une organisation plus efficace que ses prédécesseurs, cela serait la méthode à appliquer. En conséquence, les Etats poursuivent toujours leurs intérêts et la Commission se renationalise. La Commission est aussi souvent critiquée de l'intérieur et de l'extérieur pour la non-existence d'un esprit de corps et d'avoir trop un esprit de gestion. Peut-être Jean Monnet entrevoyait-il ces problèmes futurs puisqu'il était contre la création d'un corps des fonctionnaires européens qui est le produit des Traités de Rome; un projet trop nébuleux et pas assez simple et précis.

LA SITUATION DE LA COMMISSION AU COURS DE L'HISTOIRE

Son prédécesseur était donc la Haute Autorité de la CECA qui en théorie avait plus de pouvoir que la Commission actuelle, mais pas en réalité, comme déjà indiqué.

Dans les Traités de Rome elle a pris sa forme contemporaine et depuis elle a gardé ses compétences. Par contre le pouvoir du Conseil des Ministres a été renforcé. Les Communautés se trouvaient dans les années 60 et 70, imprégnés d'intergouvernementalisme et de "d'Europessimisme" à peu près jusqu'à l'arrivée de Delors.

En 1974 avec l'institution du Conseil européen, le Conseil des Ministres a été contraint de freiner les actions supranationales et de surveiller les intérêts nationaux. Le Conseil européen devrait paradoxalement dynamiser l'évolution et le développement des Communautés. Pour la Commission il est devenu un soutien dynamique pour ses démarches vers la fondation de l'Union. Les dernières démarches de la Communauté montrent le rôle d'initiateur du Conseil européen: le SME, [le Système Monétaire Européen], le Traité de l'Acte unique européen, le Traité sur l'Union européenne.

En 1985 Jacques Delors succéda à Gaston Thorn comme Président de la Commission et il devint un leader très fort. La Commission Delors présenta le livre blanc de 1985 afin de créer un marché sans frontières.

Avec l'Acte unique les procédures de votes du Conseil des Ministres ont changé et dans la plupart des domaines, la vote à la majorité qualifiée est appliqué. Ce changement a évidemment facilité la création du Marché Commun et l'activité de la Commission.

Le Traité de Maastricht a donné plus de pouvoir au Parlement européen et ainsi la Communauté est attribuée plus de légitimité. Il est plus difficile pour le Conseil de rejeter les propositions de la Commission. La procédure de co-décision donne la compétence législative au Parlement qui peut être un outil pour la Commission dans sa lutte contre le Conseil. En conséquence le Conseil des Ministres s'engagera à l'avenir dans un dialogue avec le Parlement et la Commission sera obligée d'accepter une grande partie des amendements du Parlement afin de rester en dialogue avec lui contre le Conseil des Ministres quand la situation le nécessitera. Nous croyons que la coopération entre le Parlement et le Conseil des Ministres remplacera le rôle dynamique de la Commission.

En fait la Commission se trouve dans une situation difficile où elle doit surveiller l'équilibre entre la situation au Parlement et au Conseil des Ministres en même temps.

Notre hypothèse est que le conflit entre intergouvernementalité et supranationalité reflète la complexité du système et la rivalité, qui créent un dynamisme au sein du système, entre l'articulation des intérêts nationaux et l'intérêt général de l'Europe.

Le rôle de la Commission comme le défenseur de l'intérêt général de l'Europe, a-t-il en réalité un impact sur le système qui est plus ou moins intergouvernemental?

Y a-t-il une cohérence entre les deux intérêts et existe-t-il un consensus dans le système pour la poursuite de l'intégration européenne?

LE SYSTEME COMMUNAUTAIRE

Le but de ce chapitre est de situer la Commission dans son contexte institutionnel afin de mieux comprendre le rôle et la situation administratifs de la Commission. Ce chapitre ne contient pas, nous soulignons, une analyse principale du système communautaire. Nous discutons uniquement des aspects relatifs à notre analyse du fonctionnement administratif de la Commission: l'interaction entre l'Etat et la Communauté européenne et entre la Commission et les autres institutions européennes. D'abord nous mettons l'Etat et son rôle au système communautaire dans un cadre théorique pour comprendre sa position et sa fonction dans le système communautaire. Nous ne percevons pas le système comme un ensemble mais comme un système constitué des institutions, chacune poursuivant leur objectif qui aboutit souvent à des conflits.

Un cadre théorique de l'intégration

Les fonctionnalistes, les fédéralistes, les néofonctionnalistes, et les transactionnalistes sont des théories d'intégration. Elles sont descriptives et normatives vu qu'elles décrivent uniquement la réalité. Les théories sont évaluées depuis les années 50 (la création de la CECA) et jusqu'aux années 70 où l'intégration européenne était dans une période de calme.

Les théories d'intégration les plus connues sont surtout deux théories qui décrivent chacune deux modèles d'intégration différents : les fédéralistes et les fonctionnalistes, mais il y a aussi une variante, les néofonctionnalistes et enfin il y a les transactionnalistes.

Les fédéralistes: suivant eux l'intégration est assurée par la constitution des institutions politiques communes qui peuvent contraindre la poursuite des intérêts nationaux. Les Etats transfèrent des pouvoirs à ces institutions politiques communes à caractère supranational. Les fédéralistes soulignent aussi l'importance d'une conscience de supranationalité, créée par des systèmes d'information, qui contient des normes et des règles communes. Ces normes et règles renforcent une identité et une culture communes.

Les idées ont été évoquées jusqu'après la deuxième Guerre Mondiale et reflétaient les espoirs que quelques personnes avaient pour l'avenir parmi d'autre Monnet, Hallstein et Spinelli.

Les fonctionnalistes: c'est une théorie qui regarde la solidarité et les intérêts communs comme la base indispensable de l'intégration. Sur cette base il faut évaluer le contact entre les pays et créer un respect mutuel. Par contre, ils s'opposent à la création des institutions communes et à l'abandon de la souveraineté des Etats, sauf dans le cas où il est jugé nécessaire. Ils ont élaboré plutôt un modèle d'une coopération intergouvernementale sans aspect supranational. Le théoricien le plus important est Mitrany.

Ces théories se rencontrent dans le principe de l'OECE (OCDE) et le Conseil de l'Europe.

Les théories des néofonctionnalistes ressemblent beaucoup aux fonctionnalistes mais elles supposent que la coopération dans un domaine précis s'élargisse à d'autres domaines par un "spillover effect". Il est plus facile de commencer par un domaine à caractère économique ou technique parce que là, la coopération ne touche pas aux symboles nationaux. Afin de renforcer une telle coopération, il faut instituer des institutions commune fortes. Les théoriciens les plus connus sont Haas, Lindberg et Scheingold.

Cette théorie pourrait être la description de la base de la Communauté européenne et de la méthode pragmatique que Jean Monnet a appliquée pour la fondation de la CECA.¹

La dernière école est les transactionnalistes. Ce sont des théoriciens qui supposent que l'intégration se fait par des transactions. Ils croient qu'une conscience commune s'éveille à travers les transactions. C'est une école qui s'est créée sur des études faites par Karl Deutsch et dans lesquelles il a analysé la cohérence entre le nombre des transactions des Etats entre eux et l'existence d'une conscience commune chez les peuples concernés. La constatation des transactionnalistes est que les transactions mènent à une conscience commune. Dans cet aspect, il faut voir si les accords de Schengen, les quatres libertés ameneront une conscience et une identité européennes!

¹ En effet Jean Monnet était fédéraliste dans ses idées mais c'est plutôt l'approche néofonctionnaliste qu'il faut appliquer afin de comprendre la Communauté.

LE RAPPORT ENTRE L'ETAT ET LA COMMUNAUTE

L'opinion des citoyens européens

Le "Non" des Danois (50,7% de nons, 49,3% de ouis) au premier référendum, le petit "oui" des Français (51,05 de ouis, 48,95 de nons)² et les rumeurs d'une grande opposition de la population en Allemagne contre le Traité de Maastricht montraient qu'il n'existait apparemment pas d'accord sur les affaires communautaires entre tous les gouvernements et les populations parce que le Traité était signé par les chefs de gouvernements des Etats membres. Les sondages reflètent aussi un mécontentement chez les citoyens d'Europe quant aux affaires communautaires:

*Question: D'une façon générale, pensez-vous que le fait pour (votre pays) de faire partie de la Communauté européenne (le Marché Commun) est une bonne chose, une mauvaise chose, ou une chose ni bonne ni mauvaise?*³

Le pourcentage de la réponse "bonne chose" de citoyens européens.

	<i>Allemagne</i>	<i>France</i>	<i>EUR12</i>
<i>1990</i>	73%	63%	65%
<i>1993</i>	53%	55%	57%

Il est clair que la popularité de la Communauté a décliné ces trois dernières années, mais il faut dire aussi que pour l'Allemagne le pourcentage à la réponse "ni bonne ni mauvaise" a augmenté de 17% à 30%, et pour Eur 12 de 21 à 25% mais l'opposition en Allemagne a doublé de 7% à 14% et pour Eur 12 l'opposition a augmenté de 8% à 13%. L'opposition des citoyens est devenue plus grande, mais le doute aussi: Une montée du pourcentage pour la réponse "ni bonne, ni mauvaise" peut être interprétée comme une réaction soit de

² Nugent p. 63 et p.64

³ Eurobarometer, 1974-1993

confusion “*mais qu’est-ce qui se passe à Bruxelles?*, soit d’indifférence “*c’est à Bruxelles que les choses se passent, en tout cas loin de moi*” ou d’attitude réaliste “*il y a des avantages mais aussi des défauts, donc je ne sais pas si c’est une bonne ou une mauvaise chose*”. En tout cas les réactions proviennent des défauts du système:

ELITISME

NON-TRANSPARENCE

DEFICIT DEMOCRATIQUE

ELITISME: Jean Monnet avait, comme déjà indiqué, une attitude élitiste dans son approche de la fondation de la CECA. Son approche élitiste ne fait pas référence aux théories d’élites classiques comme par exemple de Michels, de Pareto et de Mosca qui ont tous fondé une théorie qui regarde une élite comme un élément indispensable pour le gouvernement d’une société⁴. L’approche de Jean Monnet était plutôt technocratique et méritocratique, une élite administrative qui manifeste sa position à travers une expertise pratique et théorique. C’étaient les élites politique et administrative des pays membres qui participaient à la fondation de la Communauté européenne.

La situation d’aujourd’hui est que ce sont toujours les élites qui s’engagent dans les affaires communautaires et les citoyens européens n’ont pas la grande vue sur ce qui se passe au sein de la Communauté. Ils ne peuvent non plus influencer directement les décisions.

Un autre aspect est que les fonctionnaires forment un “corps d’élites” par le fait qu’il est très difficile être recruté dans la fonction publique européenne. Ce “corps” est entouré de prestige.

NON-TRANSPARENCE: une non-transparence se manifeste au sein de la Communauté à cause de la complexité du système et du caractère fermé/clos du travail du Conseil.

⁴ Michels fondait son “iron law of oligarchy”. D’après lui les dirigeants vont toujours poursuivre leurs propres intérêts même s’ils représentent un grand nombre de personnes. Pareto définit une élite comme les personnes qui ont la plus grande position dans un domaine. Il distingue “govering elite” et “non-govering elite”. Mosca suppose que dans toutes les sociétés deux classes sociales existent toujours: la classe qui gouverne et la classe qui est gouvernée. Les renseignements viennent du chapitre “Elite Theory” pp. 136-204 dans Dunleavy and O’leary.

Le système est devenu très complexe par l'existence des procédures multiples. Il existe, au niveau interne à la Communauté, la Comitologie qui prescrit quelle procédure il faut appliquer pour tel domaine.

Le Conseil travaille à huis clos. Des procès-verbaux des décisions sont rédigés mais les débats et les discussions restent secrets. Les petits pays le veulent aussi parce que de cette manière ils ont plus de possibilités de négociation. Le fait que les débats restent secrets engendre beaucoup de malentendus et donne une fausse image de la réalité.

Ces deux aspects font que la population européenne éprouve des difficultés à comprendre le système et à suivre son évolution: une enquête montre pour la France et l'Allemagne qu'environ 28% des Français se sentent bien informés sur les affaires communautaires et que 70% desirent plus d'information! La situation est presque égale pour l'Allemagne où environ 32% des Allemands sont satisfaits de l'information et où environ 41% proposent plus d'information.⁵

DEFICIT DEMOCRATIQUE: il fait toujours l'objet d'une grande discussion⁶: en théorie la Communauté n'a pas légitimité de ses actions: Le Conseil est l'organe décisionnel et ses membres sont des ministres qui sont nommés et non élus.⁷ La Commission a un caractère de technocratie; pourtant la tendance veut que les Membres de la Commission aient une carrière politique et l'expérience d'une fonction ministérielle. Les Commissaires sont solidaires ce qui implique que le Membre de la Commission ne possède pas une responsabilité politique individuelle, ce qui est d'après nous un défaut du système. Le Parlement n'a ni le pouvoir législatif et ni l'influence égale aux deux autres institutions.

⁵ Ces renseignements viennent du journal "Europa" du 25 juin 1994 qui est le journal officiel d'information du Bureau de représentation de la Commission européenne à Copenhague. C'est une enquête qui a été faite par la Commission mais dans le journal ne figure ni quand cette enquête a été élaborée, ni le statut de l'enquête.

⁶ Le déficit démocratique fait l'objet de discussions dans tous les Etats membres, mais leur opinion et leur point de départ sont différents. L'Allemagne est d'avis de renforcer le pouvoir du Parlement. La France s'y oppose ce qui est compréhensible: les affaires européennes sont le domaine du Président qui a la légitimité parce qu'il est élu par les citoyens français. Un renforcement de pouvoir du Parlement mine donc le pouvoir du Président. Le Danemark est également contre plus de pouvoir au Parlement mais en même temps le Danemark est le pays qui critique le plus la Communauté pour être non-démocratique. La cohésion où est-elle?

⁷ Dans quelques pays, la Grande-Bretagne et le Danemark il y a un conseil consultatif parlementaire qui suit et contrôle la politique communautaire du gouvernement.

Pourtant la situation s'est améliorée en ce sens que le Traité de Maastricht contient la procédure co-décisionnelle qui donne au Parlement la possibilité de légiférer en coopération avec le Conseil. De plus, la compétence lui est donnée d'examiner les candidatures des Commissaires et après d'approuver ensuite le Collège des Commissaires.⁸

A travers de ces problèmes, sont mis en évidence les conflits entre les institutions: un jeu de pouvoir qui a son origine dans les désaccords entre les Etats membres: l'articulation des intérêts des Etats se fait à travers des organes comme le Conseil des Ministres et le Conseil européen. Dans les Traités, il est prévu que la Commission travaille dans l'intérêt général. Voilà le conflit! La relation entre les Etats et la Commission est imprégnée d'une certaine ambiguïté mais avant de relever ses raisons, nous allons étudier l'existence et les conditions d'un Etat. Il est malgré tout trop simple de critiquer l'attitude des Etats membres, même s'il est important de le faire, sans faire un effort pour comprendre la situation d'un Etat. En effet les Etats se trouvent en situation délicate entre un système sémi-international et les citoyens.

La définition de l'Etat

Un Etat a la souveraineté sur un territoire limité et sur un peuple qui lui donne sa légitimité de régner. Il possède un appareil politique et administratif afin d'assurer sa souveraineté et de contrôler son territoire. Il contrôle et protège ses citoyens en même temps. Il leur donne des droits et exige d'eux des devoirs. Telle est la perception classique d'un Etat.

Cette définition est-elle toujours valable? Non!⁹

⁸ La Commission Santer est tombée d'accord avec le Parlement sur le Code de conduite qui oblige la Commission à tenir en compte les amendements du Parlement dans le contexte des procédures de codécision et de coopération. Si, pour des raisons importantes, la Commission décide de ne pas reprendre ou soutenir un amendement du Parlement, elle expose ses raisons devant le Parlement. La Commission s'engage aussi à retirer une proposition législative qui était rejetée par le Parlement.

⁹ La nature de l'Etat a changé depuis sa participation à la Communauté européenne. Les Traités ont modifié le rôle et les droits de l'Etat. Werner Von Simson écrit dans Bend, Maihofer et Vogel en page 59 le suivant: "die bisher zustande gekommenen rechtlichen Gebilde belassen es einstweilen bei dem letzteren Konzept. Dennoch greifen diese Vertragswerke deutlich ein in die Selbstgenügensamkeit der verfassungsmässigen Ordnung der beteiligten Staaten. Denn diese haben bestimmte Bezirke ihrer verfassungsmässigen Selbstbeschränkung zu gemeinsamer Beschränkung zusammengefügt. Es zeigt sich dabei, dass die Verfassungszustände des einzelnen Staates nicht nur dessen eigene Wertbegriffe widerspiegeln, sondern zugleich ein europäisches

En posant cette question nous ouvrons une grande discussion qui porte sur la question: "Selon quel modèle de coopération (d'intégration) faut-il analyser la Communauté européenne?" - Confédération?, fédération? ou quasi-fédération?¹⁰

Cette discussion ne se fera pas dans notre thèse. Stanley Hoffmann, Robert O. Keohane, Paul Taylor, Ernst B. Haas, et beaucoup d'autres l'ont discuté, ce qui est aussi important.

Or, il faut aussi parler de la problématique de l'Etat: l'Etat n'est pas une entité permanente a-historique et la situation est telle qu'il se trouve au milieu de deux systèmes; d'un côté un système international constitué des Etats souverains, qui décident et d'un autre côté d'un système à qui les Etats ont transféré leur pouvoir. La situation est assez compliquée parce que premièrement il existe dès 1964 le principe de la primauté du droit communautaire sur les droits nationaux des Etats membres, mais par contre les Traités sont soumis aux Constitutions.¹¹

Enfin nous relevons un autre aspect:

"peu à peu, se renforcèrent les liens entre Bruxelles et les régions grâce à la conjonction des intérêts réciproques des partenaires concernés: la bureaucratie de Bruxelles y voyait un moyen d'élargir son influence et les régions les plus dynamiques estimaient qu'elles ne pouvaient que gagner à ce tête-à-tête direct".¹²

En effet toute entreprise, organisation ou collectivité locale influentes ont un bureau à Bruxelles et elles font un travail de lobby afin de négocier ou d'influer sur la "policy-making" de la Communauté européenne et en particulier de la Commission. En effet on est arrivé à un système où l'Etat n'a plus le monopole des négociations avec le système communautaire. De plus il y a la création du Comité des Régions. Pour le moment on ne peut pas encore présumer de son importance dans l'avenir.

gemeinsames Selbstverständnis. Dessen Bewahrung wird, in Form verschiedenartiger Verträge, zum gegenseitigen Anspruch."

¹⁰ Ce concept se réfère à la problématique où la Communauté européenne est plus qu'une organisation internationale mais pourtant pas encore une sorte d'Etat.

¹¹ Bernard Stirn "Etats nationaux, état fédéral ou confédéral p. 182 dans "Où va l'Etat" ed. René Lenoir et Jacques Lesourne

¹² Yves Mény "Les Collectivités locales et l'Europe" p. 129 dans "Où va l'Etat?" ed René Lenoir et Jacques Lesourne.

La situation est telle que le pouvoir de l'Etat est modifié d'un côté par une décentralisation qui permet l'action autonome dans le système communautaire des collectivités locales et d'un autre côté par une transnationalisation ou centralisation européenne où plus de pouvoir de l'Etat y est transféré. Pourtant aucun pas de l'évolution de la Communauté européenne n'était fait sans l'accord et la volonté des Etats membres, les problèmes de la ratification du Traité sur l'Union européenne en est un bon exemple. La situation de l'Etat est un sujet de recherche important qu'il faut étudier afin de comprendre les perspectives de la Communauté européenne.

Les fonctions de l'Etat

Nous avons donc constaté que les Etats membres ont transféré de pouvoir au système communautaire. Il leur reste surtout les domaines de justice, de sécurité et de politique des affaires étrangères. Là les Etats décident avec souveraineté la politique sous prétexte que c'est dans l'intérêt général du pays. Encore une fois nous touchons à la problématique de l'intérêt général¹³. Nous pensons que sa fonction consiste à donner la légitimité au système politique. Les hommes politiques par le fait d'être élus par les citoyens, assurent que la politique actuelle est faite dans l'intérêt général. Michel Crozier le voit différemment et met le concept en doute:

"Il ne s'agit plus de faire prévaloir l'intérêt général, mais de faire émerger un consensus suffisant autour d'une vision acceptable de l'intérêt général par ceux qui auront à le mettre en oeuvre dans leurs décisions".¹⁴

Nous sommes tout à fait d'accord avec Crozier mais nous avons essayé d'expliquer l'idéologie de l'intérêt général où nous pensons qu'il explique la situation actuelle du concept.¹⁵

¹³ Nous avons discuté le concept de l'intérêt général dans le chapitre sur la théorie de la culture administrative.

¹⁴ Michel Crozier "Le jeu de l'Etat face aux autres acteurs" p. 56 dans "Où va l'Etat?" ed. René Lenoir et Jacques Lesourne.

¹⁵ La Commission représente l'intérêt général de l'Europe - de quoi s'agit-il? Jusqu'à présent, il était traduit en consensus entre les Etats ou les Etats les plus influents. La situation correspond donc bien à l'explication de Crozier.

Alors les Etats menent une politique d'après un concept quelconque d'intérêt général ou de consensus, mais dans un monde interdépendant il faut distinguer entre le domaine interne et le domaine externe, c'est à dire entre une politique qui s'occupe des affaires intérieures qui touchent directement aux citoyens et une politique des affaires étrangères où les Etats sont acteurs dans un système complexe.

Or, sous cet aspect les affaires communautaires sont-elles des affaires intérieures ou des affaires extérieures? Dans les Etats membres, les questions de la Communauté sont toujours coordonnées par le ministère des Affaires Etrangères mais l'intervention de la Communauté dans les affaires internes n'est-elle pas à un tel point qu'il faut regarder aussi les affaires communautaires dans un aspect de la politique intérieure.

Par contre, la politique étrangère des Etats membres doit être définie comme les problèmes mondiaux, qui se trouvent en dehors du cadre de la Communauté européenne qui n'est pas encore un acteur sur la scène internationale!

Vu sous un aspect théorique quand il s'agit les affaires internes, l'Etat doit se protéger et protéger ses sujets: l'Etat doit s'assurer qu'ils ne seront pas menacés par les révoltes ou par l'anarchie. Afin de procurer cette protection l'Etat a fondé un système de droit et un système politique vivant en symbiose qui protège ainsi l'Etat contre ses citoyens, les citoyens contre des actions des autres citoyens ou contre des actions arbitraires de l'Etat.¹⁶

Nous avons vu que les citoyens ont un intérêt très clair: vivre en sécurité. Mais cela ne dépend pas toujours uniquement des affaires intérieures, mais plus souvent des affaires extérieures.

Les actions internationales et l'intérêt de l'Etat

En effet la souveraineté de l'Etat peut être menacée de l'extérieur d'un autre Etat et la protection des citoyens n'est plus garantie. La guerre en est un exemple: envahi par un pays a pour conséquence que les citoyens ne sont plus protégés dans leur propre pays mais qu'ils dépendent du pays agresseur: ainsi les citoyens n'ont ni leur droits, ni la garantie de

¹⁶ Au niveau européen il existe la Convention, la Commission et la Cour de Justice européenne des Droits de l'Homme à Strasbourg.

sécurité. C'est cette situation que les citoyens d'Europe et parmi eux Jean Monnet ont vécu pendant la première partie du XXe siècle.

L'Etat occidental contemporain a les moyens d'empêcher cela, par la possibilité de formaliser d'une manière ou d'autre la coopération avec les autres Etats et ainsi de diminuer le risque des conflits qui peuvent évoluer en guerre. Cette coopération peut prendre la forme d'une simple coordination où tous les Etats surveillent bien leurs intérêts et leurs droits ou elle peut prendre forme d'une vraie intégration; un consensus de suivre leurs intérêts.

Pour l'Etat il est question d'un jeu d'équilibre entre l'intérêt général de l'Etat et de l'intérêt général de ses citoyens et les deux ne correspondent pas toujours. La participation de l'Etat à une coopération internationale peut être un intérêt général de l'Etat d'un point de vue économique ou de sécurité, mais les citoyens voient peut-être différemment la situation: il y a toujours un prix à payer en accordant une politique à niveau international sous la forme de compromis. Les citoyens ne sont pas toujours prêts à payer ce prix et ne trouvent pas que la participation de leur Etat soient en leur faveur. Il n'est pas facile d'obtenir l'équilibre entre l'intérêt général de l'Etat et celui des citoyens.

Il y a aussi un conflit à autre niveau: les intérêts au niveau international entre les acteurs, c'est-à-dire les Etats. Un Etat poursuit un intérêt national qu'un autre Etat n'accepte pas. Choisir son rôle sur la scène internationale est compliqué pour l'Etat - il doit prendre beaucoup de choses en compte.

La participation des Etats membres au système communautaire

La Communauté européenne est une division de travail. Cette phrase indique que nous retournons à la théorie de Durkheim. Il a analysé l'évolution des sociétés et est arrivé à formuler une théorie sur deux modèles de société. Il a élaboré une macro-théorie¹⁷. Il

¹⁷ C'est une macro-théorie, mais il est possible aussi d'utiliser une partie de sa théorie au niveau micro parce qu'il est arrivé en effet à la fin de deux modèles d'organisation aux caractéristiques différentes, l'une mécanique et l'autre organique. Nous proposons donc de voir aussi sa théorie comme deux modes à organiser, soit des sociétés, soit des organisations internationales, soit des organisations dans sa signification générale.

indique dans son travail de recherche que la division de travail social peut se faire aussi au niveau international:

"C'est un rêve depuis longtemps caressé par les hommes que d'arriver enfin à réaliser dans les faits l'idéal de la fraternité humaine. Les peuples appellent de leurs vœux un état où la guerre ne serait plus la loi des rapports internationaux, où les relations des sociétés entre elles seraient réglées pacifiquement comme le sont déjà celles des individus entre eux, où tous les hommes collaboreraient à la même oeuvre et vivaient de la même vie."¹⁸

Quand Durkheim analyse la division de travail social, il analyse une société où on trouve une solidarité organique. La division de travail est caractérisée par être un système, dont ses individus poursuivent leurs intérêts propres à travers une coopération. Durkheim a aussi constaté une anomalie, car il y a apparemment un risque: Quand les individus ont instauré un système de division de travail leur permettant de poursuivre leurs intérêts, le système évolue en égoïsme qui fait que la division de travail entre en crise.

"....c'est qu'on y a vu quelquefois un effet nécessaire de la division du travail, dès qu'elle a dépassé un certain degré de développement. Dans ce cas, dit-on, l'individu, courbé sur sa tâche, s'isole dans son activité spéciale; il ne sent plus les collaborateurs qui travaillent à côté de lui à la même oeuvre que lui, il n'a même plus du tout l'idée de cette oeuvre commune. La division du travail ne saurait donc être poussée trop loin sans devenir une source de désintégration."¹⁹ (souligné par nous)

Afin d'éviter cette situation il faut instaurer une morale dans la société qui fait que tout le monde travaille pour la même chose. La définition de cette morale n'est pas claire chez lui.

"Le droit et la morale, c'est l'ensemble des liens qui nous attachent les uns aux autres et à la société, qui font de la masse des individus un agrégat et un cohérent. Est moral, peut-on dire, tout ce qui est source de régularité, tout ce qui est force l'homme à compter avec autrui, à régler ses mouvements sur autre chose que les impulsions de son égoïsme, et la moralité est d'autant plus solide que ces liens sont plus nombreux et plus forts. On voit combien il est inexact de la définir,..... elle consiste bien plutôt dans un état de dépendance. Loin qu'elle serve à émanciper l'individu, à le dégager du milieu qui l'enveloppe, elle a au contraire, pour fonction essentielle d'en faire la partie intégrante d'un tout et, par conséquent, de lui enlever quelque chose de la liberté de ses mouvements."²⁰

¹⁸ Durkheim p. 401

¹⁹ Durkheim p. 348

²⁰ Durkheim p. 394

L'autre modèle est une société de solidarité mécanique qui est typique pour des sociétés traditionnelles:

"..... une solidarité *sui generis* qui, née des ressemblances, rattache directement l'individu à la société..... Cette solidarité ne consiste pas seulement dans un attachement général et indéterminé de l'individu au groupe, mais rend aussi harmonique le détail des mouvements".²¹

Il explique aussi que la conscience collective est forte dans cette forme de société. La conscience collective est quelque chose qui est toujours présente. Elle est constituée de l'ensemble des croyances et des sentiments communs. Sa fonction est de créer une continuité dans la société en liant les générations successives les unes aux autres. Elle est séparée de l'individu. L'individu a aussi une conscience mais dans la société à solidarité mécanique les deux consciences sont liées et se rassemblent en une conscience, c'est-à-dire que tout ce que l'individu fait est dans l'intérêt du groupe ou du collectif.

Quelle est la différence entre la solidarité mécanique et la morale dans une société de solidarité organique?

Il nous semble que la plus grande différence est la racine d'où proviennent les éléments de deux formes de solidarité. Pour la société mécanique la solidarité est absolue, permanente et statique. Elle se crée à travers l'existence de la société. Pour la société organique la morale est créée par un système de droit. On peut aussi dire que dans la société à solidarité mécanique la conscience est égale la morale. Dans la société à solidarité organique la conscience est la compréhension de l'individu de sa participation à une coopération, à une communauté et la morale dirige les actions de l'individu selon sa conscience.

"Chacun de ces corps de règles juridiques est d'ailleurs accompagné d'un corps de règles purement morales".²²

Il y a là un point faible dans sa théorie parce qu'il ne s'agit pas seulement d'une anomalie mais plutôt d'un défaut général de la société de solidarité organique. Les sociétés occidentales sont des exemples puisqu'elles sont toutes marquées par un grand égoïsme.

²¹ Durkheim p. 74

²² Durkheim p. 206

Mais selon Durkheim la condition nécessaire pour éviter cet égoïsme est la présence d'une morale liée aux règles juridiques.

Avec cet aspect, il faut poser la question de savoir si la présence d'une morale et d'un système de règles juridiques est suffisante pour éviter l'éclatement d'un égoïsme chez les individus?

Dans les pays occidentaux, il existe un tel système mais les sociétés sont aussi "malades"²³ de l'égoïsme. Il faut en donc conclure qu'il n'est pas suffisant d'avoir la morale et le droit.

Peut-être le problème de notre société contemporaine est-il qu'il lui manque cette sorte de solidarité qui était caractéristique pour une société traditionnelle?

Quant à la Communauté nous avons déjà mentionné qu'il existait aussi un problème d'"égoïsme" par la présence des Etats: la poursuite de leurs intérêts. Ainsi nous constatons qu'il n'existe pas selon la théorie de Durkheim une morale chez les participants mais il existe pourtant un système de droit. Par contre, il y manque une conscience collective qui amènerait les Etats à agir plus dans l'intérêt de l'Europe. La conscience collective existe-t-elle chez les fonctionnaires européens? Se comprennent-ils comme participants à une communauté qui agit selon une morale?

Ce sont des hommes politiques des Etats membres qui ont participé à la création de la Communauté avec Jean Monnet et son équipe et le chapitre historique a montré que toute initiative importante récente était faite également par les hommes politiques des Etats et ainsi la Communauté est une création des Etats et elle l'était depuis son début mais les citoyens européens ne s'en rendent pas compte.

Pourquoi existe-t-il une telle ambiguïté dans la relation entre les Etats et la Communauté européenne?

Cela peut être expliqué par la conception Hégélienne²⁴, la dialectique. La relation entre les Etats membres et la Communauté européenne est dialectique. Les Etats décident de

²³ En appliquant la métaphore "malade" dans une analyse de société, Durkheim montre qu'il étudie la société selon une approche organique et fonctionnelle.

²⁴ Notre point de départ est la théorie sur la relation entre le maître et le garçon qui est une relation dialectique par le fait qu'il existe une relation dynamique réciproque entre les deux: le

l'existence de la Communauté et elle modifie le rôle des Etats; ainsi se manifeste une relation dynamique entre les deux qui a changé au cours de l'histoire. Au début la Communauté était une collaboration de six pays et la Commission n'avait pas une administration de la taille actuelle (environ 14.000 fonctionnaires) mais beaucoup moins. Les Etats avaient alors un grand contrôle et il était plus simple pour eux de faire des compromis. A notre époque les compétences se sont élargies et elle a acquis beaucoup d'autonomie, ce qui a modifié à la fin le rôle et la fonction des Etats. D'une manière ou d'une autre, le système communautaire a surpassé l'Etat en théorie et en symboles mais nous savons aussi tous que ce n'est pas la situation réelle parce que le rôle des Etats est toujours de prendre des décisions et de faire des compromis, ce qui fait que la Communauté dépend toujours des Etats membres.

La relation s'est compliquée après l'introduction du principe de subsidiarité dans le Traité de Maastricht. Depuis son introduction, le principe a été l'objet de discussions nombreuses. Presque personne ne connaît son interprétation correcte et son application. Il est inclut pour limiter l'influence de la Communauté dans certains domaines. Il est certain que ce principe a compliqué le système institutionnel et ses procédures et il est l'origine de plus de la non-transparence dans le système communautaire. Il faut demander quel est sa raison d'être? Son existence montre que le système est devenu trop nébuleux - c'est l'expression de Jean Monnet.

La fonction de l'Etat au niveau macro dans le système communautaire

La Communauté européenne est une coopération intergouvernementale avec la Commission comme une institution supranationale. Les chefs de gouvernements ou les chefs d'Etats participent au Conseil européen et les ministres siègent au Conseil des Ministres. Les participants des deux Conseils décident et donnent la légitimité aux actions communautaires. Les actions de la Commission sont encadrées par les deux Conseils: Premièrement le Conseil européen indique le chemin à prendre pour l'évolution de la Communauté et

maître est le maître parce que lui-même et le garçon reconnaissent qu'il est le maître et également pour le garçon. Hegel a souligné que nous sommes ce que nous-mêmes et les autres définissent. Skirbekk p. 73

discutent les projets et les idées futures des Etats membres. Après l'élaboration des propositions de la part de la Commission, le Conseil des Ministres les examine et les discute et ensuite il décide selon le modèle de décision adéquat.

Une autre question qu'il faut se poser, qui est liée à la représentation de l'Etat dans le travail communautaire, est si le gouvernement représente effectivement l'Etat, c'est-à-dire qu'il faut savoir s'il y a un contrôle parlementaire suffisant pour les actions du gouvernement.

Cela change beaucoup d'un pays à un autre. En France le gouvernement doit renseigner l'Assemblée nationale sur ses actions et sa politique communautaires, mais il ne doit pas tenir en compte de l'avis de l'Assemblée nationale. Au Danemark il existe un comité parlementaire contrôlant la politique des affaires communautaires du gouvernement. En ce moment il y a un débat sur le fait de transférer plus de pouvoir ou d'influence aux parlements nationaux.

INTERACTION DE LA COMMISSION AVEC LES AUTRES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES

La Commission et les autres institutions, le Conseil des Ministres, le Parlement européen, la Cour de Justice, la Cour des Comptes, constituent le système communautaire. Avant d'avoir fait sa connaissance, nous croyions qu'il s'agissait d'un ensemble avec une certaine solidarité entre les institutions. Mais cela n'est pas toujours le cas: elles ont toutes plus ou moins leur jeu de pouvoir.

La Commission vis-à-vis le Conseil européen

Avec sa création l'aspect intergouvernemental était en théorie renforcé mais en réalité il est devenu un soutien pour la Commission; en effet elle prend des initiatives selon le chemin décidé par le Conseil. Des sommets sont tenus deux fois par an et le Président de la Commission y participe aussi. Le travail du Conseil est analysé, selon le rôle qu'il a joué dans l'évolution de la Communauté, normalement comme un organe dynamique intégrateur

en comparaison avec le Conseil des Ministres. Mais là des hauts fonctionnaires de la Commission nous recommandent de ne pas attacher trop d'importance au Conseil européen mais proposent de le regarder comme une institution qui travaille dans le cadre du Conseil des Ministres parce que ce qui est décidé aux sommets est déjà accordé au Conseil des Ministres.

Cela explique aussi pourquoi le Conseil européen n'a pas statut d'institution selon le Traité quand la Cour des Comptes en a. Ainsi on n'a peut-être pas voulu lui donner une position primordiale dans le système et il reste attaché au Conseil des Ministres.

Pourtant il ne faut pas non plus nier l'importance des décisions des chefs de gouvernements et du Président français. Ils représentent les Etats au premier niveau et le Président a la légitimité par le fait d'être élu par les Français.

En tout cas c'est une combinaison d'un leader très fort de la Commission (Jacques Delors), qui a profité des tous les moyens afin d'arriver au but, et d'un Conseil européen qui devait être un organe intergouvernemental mais qui ne pouvait pas ignorer les idées et les démarches de la Commission. En effet la Commission, pendant la présidence de Jacques Delors, était un organe très politique dans son approche et dans ses méthodes.

Une toute autre question est le fait que l'idée du Conseil européen vient de Jean Monnet parce qu'il le voyait comme un élément dynamique dans un système communautaire, qui était déjà à son époque, imprégné à son grand regret par des intérêts nationaux.

La Commission vis-à-vis le Conseil des Ministres

La Commission a un rôle de subordination au Conseil. Elle est contrainte dans son travail par les intérêts nationaux qui s'expriment au Conseil.

La Commission doit prendre l'initiative et le Conseil décide. La Commission aimerait que toutes ses propositions se transforment en décisions. Il faut ajouter que 20% des propositions viennent en grosso modo, des Etats (Conseil européen, gouvernements, industries/lobby) et uniquement 4% sont les propositions de la Commission de sa propre

initiative.²⁵ Au début de la procédure, la Commission a pris contact avec le COREPER et les groupes de travail du Conseil afin de s'assurer qu'elle aura du soutien pour sa proposition. Le COREPER correspond à l'approche technocratique de la Commission et est composé des hauts fonctionnaires. C'est un "interface"²⁶ entre les intérêts des Etats membres et l'intérêt général. Elle est la seule institution au Conseil qui a une vue horizontale.

La Commission dépend du Conseil des Ministres de plusieurs manières:

Premièrement elle en dépend pour le budget, dont les dépenses pour l'administration de la Commission font partie.

Deuxièmement la Commission a le droit et le devoir de formuler des propositions mais le Conseil peut les rejeter. Les propositions peuvent avoir la forme de directives dans un cadre des décisions antérieures du Conseil. Mais elle peut aussi être une nouvelle politique que la Commission estime nécessaire afin de répondre au livre blanc ou aux décisions du Conseil européen ainsi qu'à l'instauration de l'Union monétaire et économique.

Le Conseil est une institution fermée ou en tout cas on n'y trouve pas le même ouverture qu'à la Commission. Certes, il y a des procès-verbaux des réunions mais l'opinion publique ne connaît pas en réalité l'attitude de tel ou tel ministre et les ministres ont l'opportunité de profiter de la situation à leurs propres intérêts et ainsi de créer une image négative de la Commission. Elle a été tant de fois le bouc émissaire des actions des hommes politiques.

La Commission vis-à-vis le Parlement européen

Dépuis le début de la constitution des Communautés, le Parlement européen a acquis plus d'influence puisque après le Traité sur l'Union européenne, il légifère en coopération avec le Conseil. La Commission se renseigne toujours sur l'opinion du Parlement avant la session afin de connaître le résultat. Nous avons aussi appris que pendant l'examen des propositions, le Parlement pose toujours un nombre exagéré d'amendements. Malgré

²⁵ Conférence sur les rouages institutionnelles le 28 novembre 1994.

²⁶ Ce mot est un exemple des termes utilisés à la Communauté.

l'agrandissement de son influence le Parlement n'est pas satisfait et il veut évidemment encore plus. Une manière de le prouver est de rendre optimale l'utilisation de ses moyens d'action et de ses compétences: il peut bloquer une affaire pour obtenir autre chose qui n'est pas liée à la première. Un autre exemple sont les consultations que ses comités ont fait pour l'approbation de la Commission. Quelques-unes des consultations ont presque pris la forme de vrais examens.

Il n'existe pas le même jeu de pouvoir entre le Parlement et la Commission, comme entre le Parlement et le Conseil. La Commission a une attitude ouverte envers les comités et les membres parlementaires. Le Conseil par contre veille à que le Parlement n'ait pas trop de pouvoir et essaie de réduire l'influence du Parlement. Le Parlement essaie d'avoir accès aux comités communautaires prescrits dans la Comitologie et le Conseil le refuse. Alors le Parlement trouve d'autres moyens pour faire pression, par exemple sur la Commission, par utiliser au maximum son influence sur le budget parce que le Parlement a des difficultés de faire pression sur le Conseil.

La Commission vis-à-vis la Cour de Justice

La Cour de Justice statue sur les litiges ou elle se prononce sur les questions préjudicielles posées par la Cour nationale. La Commission est impliquée dans les affaires suivantes:

1. Les recours en annulation: les Etats ou le Conseil agissent contre la Commission ou elle agit contre le Conseil.
2. Les recours en carence: la Commission ou le Conseil s'abstiennent de statuer même si le Traité CEE les y oblige.
3. Les recours en constatation de manquement des Etats: la Commission a un rôle de gardien du traité qui lui permet d'exercer le recours.
4. Les recours dans le cadre du Statut du fonctionnaire: il y a la possibilité de demander l'annulation d'un acte ou de réclamer une compensation pécuniaire.

Le droit communautaire, qui était depuis son début un élément supranational, a eu un rôle d'intégrateur et la Cour de Justice est analysée par les théoriciens de droit comme un organe

politique (policy-maker). Nous pensons en particulier à Hjalte Rasmussen qui a écrit son doctorat d'Etat sur ce sujet. Il est clair que ses statuts ont fait progresser l'intégration européenne et ainsi soutenu la Commission.

La Commission vis-à-vis la Cour des Comptes

Le rôle de la Cour des Comptes est de contrôler les dépenses de la Commission pour savoir si elle fait la bonne gestion. Chaque année elle fait publier un rapport dans lequel on trouve l'analyse et l'estimation de la gestion de la Commission. Il est rarement positif et pour l'année 1994 il était très négatif puisqu'il y avait un problème de fraude. Afin de pouvoir exécuter son travail d'analyse, la Cour des Comptes doit avoir des renseignements de comptabilité et de gestion de la Commission et cela peut être difficile, car il y a dans les DG une résistance à donner ces renseignements.²⁷

Commentaires finaux

Le chapitre indique que le désaccord des Etats entre eux et les conflits entre ceux-ci et le système communautaire se reflètent évidemment dans le fonctionnement du système européen par un conflit entre la sauvegarde des intérêts nationaux et la surveillance de l'intérêt général de l'Europe. La Commission est apparemment confrontée aux difficultés dans le travail quotidien qui lui donne des difficultés de mener une politique d'équilibre entre les exigences du Parlement et la volonté du Conseil, tout en surveillant si la politique est bien faite au nom de l'intérêt général de l'Europe.

Nous supposons que le jeu dynamique entre l'articulation des intérêts nationaux et de l'intérêt général qui s'exprime dans le système communautaire influe sur le fonctionnement administratif de la Commission. Nous étudierons cela dans les chapitres suivants, en particulier, dans l'analyse sociologique. Le prochain chapitre est une introduction à la Commission. Il explique le rôle de la Commission comme administration et les conditions générales des fonctionnaires.

²⁷ Des conférences le 2 décembre et le 5 décembre 1994 sur le budget et la gestion.

LA COMMISSION, SON FONCTIONNEMENT ADMINISTRATIF

INTRODUCTION

Ce titre indique que nous n'allons pas discuter le rôle politique que la Commission occupe au sein de la Communauté européenne: l'initiateur, le contrôleur, l'exécuteur. Or, ce qui nous intéresse, c'est son fonctionnement administratif.

La plupart de la Commission est située à Bruxelles¹. Avant 1992 elle était rassemblée à peu près complet au Berlaymont mais après sa clôture pour des problèmes de résistance au feu², la Commission s'est dispersée partout en ville. Ainsi qu'il y a maintenant 62 bâtiments qui accueillent les activités de la Commission: les Commissaires et le Secrétariat Général sont installés au Breydel, un bâtiment qui ne ressemble pas à grande chose de l'extérieur. La plupart des immeubles sont situés dans ce quartier, autour de la Rue de la Loi, de la Rue Belliard, de l'Avenue de Cortenberg: un quartier triste de grands buildings³, de bureaux, de restaurants, de bars et d'hôtels. Des bâtiments se trouvent également dans un autre quartier: au Cours St. Michel et Avenue de Tervueren.

Il y a aussi une "colonie" des buildings en dehors du centre-ville, Avenue de Beaulieu et Rue de Genève, non loin de l'aéroport de Zaventem. Là les fonctionnaires se sentent très isolés de la Commission, et il n'y a rien dans ce quartier sauf ces buildings et la nature!

¹ Nos renseignements viennent d'un part des entretiens auprès des fonctionnaires de la Commission et d'autre part de nos propres expériences à la Commission et comme habitant à Bruxelles pendant un an.

² Quant au Berlaymont, l'amiante était dans un mauvais état et n'assurait plus de protection contre l'incendie mais il nous apparaît qu'il y avait en fait un problème de santé pour les fonctionnaires à cause de l'amiante; des cas d'asbesthose pouvaient se déclarer. Un fonctionnaire nous a dit que tous les fonctionnaires ont le droit de faire noter dans leur dossier médical qu'ils ont travaillé au Berlaymont.

³ Le mot building est "franglais" et elle est accepté par l'Académie Française.

La Commission européenne est constituée de 17 Commissaires, leurs cabinets et leurs services. Après l'élargissement les Commissaires comptent 20.

Le règlement intérieur de la Commission fixe l'organisation de son travail. Son chapitre II contient des articles (17-19) sur l'organisation des services:

"art 17: la Commission dispose pour préparer et mettre en oeuvre son action d'un ensemble de services qui forment une seule administration.

art 18: les services de la Commission sont structurés en directions générales et services assimilés. En principe les directions générales et services assimilés sont articulés en directions, les directions en unités".

L'article 20 prescrit les règles que les services doivent suivre pour des dossiers qui sont adressés au Collège des Commissaires.⁴

A la Commission Delors en 1994 il y avait 23 Directions Générales et 16 services assimilés selon le Guide de Services [1994].

Au début en 1958 il n'y avait pas de services à la CEE et elle dépendait des services de la Haute Autorité de la CECA. Le 16 janvier 1958 la Commission Economique Européenne tint sa première session. Y participèrent Président Hallstein et les Commissaires, Marjolin, Mansholt, Malvestiti, Lemaigen, Rey, Von der Groeben, Petrilli et ils discutèrent en outre,

1. du lieu, de la ville, des réunions de la Commission
2. du recrutement des collaborateurs personnels du Commissaire
3. de la fondation d'un service administratif.

La situation était telle que la CEE dépendait des services de la Haute Autorité et que les cabinets n'avaient pas de bureaux - devaient-ils être installés à Bruxelles ou à Luxembourg? Ils se décidèrent pour Bruxelles. Mais il y avait toujours le problème de recrutement du personnel administratif. A cette époque il était nécessaire de demander aux six Etats membres d'envoyer leur personnel pour assister la Communauté, car il était trop risqué pour un fonctionnaire de la fonction publique d'abandonner son poste, dont il jouissait en

⁴ Règlement intérieur de la Commission, adopté par la Commission à la 1140ème réunion le 17 février 1993.

toute sécurité, afin de venir travailler à la Communauté, même si le salaire était déjà assez élevé. En effet il y avait une incertitude quant à l'avenir de la Communauté. A la Haute Autorité de la CECA on avait organisé les services en groupes de travail, mais la Commission de la CEE discuta déjà en ce temps-là de l'organisation de ses travaux par la répartition des tâches parmi les Membres de la Commission et par la fondation des services pour l'exécution. On distinguait aussi autrefois un fonctionnaire travaillant dans un service d'un membre du cabinet.⁵ Ils ne tombèrent pas d'accord sur une solution au problème, mais ils continuèrent à discuter du sujet aux réunions suivantes.

LA COMMISSION SITUEE A BRUXELLES

Quand un fonctionnaire parle de la Commission, de quoi parle-t-il? Des Commissaires? De l'ensemble des Commissaires et des services? Seulement des services?

S'il parle seulement des Commissaires il dira souvent le Collège. Sinon la Commission peut faire référence aux Commissaires et leur services, mais souvent il s'agit uniquement de l'administration.

En plus du Collège et des services, il y a aussi le Secrétariat Général. C'est un organe administratif fonctionnant comme un organe intermédiaire entre le Collège et ses services et entre la Commission entière et les autres institutions européennes. Par exemple pour toute réorganisation, les services doivent s'adresser d'abord au Secrétariat Général afin d'avoir son accord et il occupe aussi une fonction de surveillance.

De plus c'est le Secrétariat Général qui prépare les réunions de la Commission: il voit tout et il sait tout. Il est présidé par le Secrétaire Général, David Williamson.

Le Collège et ses cabinets sont le niveau politique. En vérité, le Commissaire occupe une double fonction; il est homme politique et il a la responsabilité de mener une politique dans son domaine, il prend des décisions en solidarité avec le reste du Collège et il est en effet le

⁵ COM(58) PV 1 final, Procès-verbal de la première réunion de la Commission, tenue à Bruxelles, Château du Val Duchesse, le 16 janvier 1958.

chef de son service, une direction générale exécutant ses projets à lui. Avant d'entrer en service les Commissaires prêtent devant la Cour de Justice, le serment suivant:

"Je m'engage solennellement à exercer mes fonctions en pleine indépendance, dans l'intérêt des Communautés; dans l'accomplissement de mes devoirs, à ne solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun organisme; à m'abstenir de toute acte incompatible avec le caractère de mes fonctions".⁶

Le Commissaire est aidé par une équipe personnelle, son cabinet, nommé par lui même. Pour le moment la règle prescrit que le Commissaire puisse avoir 5-6 personnes de sa nationalité et une septième d'une autre nationalité. Un membre d'un Cabinet est souvent un jeune fonctionnaire de l'administration nationale d'un bon niveau de carrière qui accepte de travailler du matin au soir. Il est difficile de donner une image générale parce que les différences entre les nationalités sont grandes. Quelques nationalités emploient une vraie élite, par exemple la France où les membres sont issus d'une Grande Ecole, ou diplômés en Sciences Politiques et ils étaient hauts fonctionnaires à la fonction publique. Ils ont le même profil que ceux travaillant dans les cabinets aux ministères à Paris. A comparer avec les Danois ou les Allemands: les membres viennent de l'administration nationale où ils étaient des fonctionnaires reconnus soit à la fonction publique soit à la Communauté mais ils ont fait des études comme les autres diplômés universitaires. Cela crée des différences au niveau du fonctionnement et au niveau de l'efficacité les Cabinets entre eux, car les membres français viennent du milieu politique et ils ont acquis un esprit politique qui n'existe pas au même niveau chez les Danois ou chez les Allemands.

Les tâches du Cabinet se divisent en deux fonctions essentielles où l'une est de formuler une politique applicable au domaine du Commissaire et l'autre est le suivi des autres politiques et des actions des autres Cabinets. Chaque membre a donc la responsabilité d'une question du ressort du Commissaire. Quant aux domaines des autres Commissaires, ils suivent les affaires: un Commissaire et le Cabinet voient la nécessité de la réglementation pour un domaine spécifique. Le Cabinet s'adresse donc à sa DG pour demander l'élaboration d'un tel dossier. Le Cabinet responsable demande au Secrétariat Générale de convoquer une réunion spéciale des Chefs de cabinet. Avant de le faire, la Direction du Greffe du Secrétariat Général s'assure que toutes les DG concernées ont donné leur avis. Aux

⁶ Nonon & Clamen p. 104

réunions spéciales des Chefs de cabinet, le membre responsable du domaine concerné de chaque Cabinet y participe afin d'exprimer l'opinion de son Commissaire.

Ce genre de réunion est présidé par le représentant du Cabinet du Président. Derrière la table ronde, où les membres des Cabinets sont assis, les services concernés s'y trouvent afin de suivre le débat et de discuter des questions avec leur Cabinet et le Secrétariat Général est aussi présent. Le Cabinet reponsable du dossier et de la proposition présente l'affaire. Le Service Juridique donne son avis. Après, les représentants des cabinets présentent l'opinion de leur Commissaire. Le débat commence. A la fin il y a l'examen du texte entier. Une décision est prise.⁷

Une fois par semaine, au moins il y a les réunions des Chefs de cabinet. Ces réunions ont pour fonction de discuter des dossiers et de préparer la réunion de la Commission, du Collège chaque mercredi.

Il y a une ambiance spéciale, une sorte d'esprit de corps. Les Chefs de cabinet viennent avec leur grand dossier, une pile de dossiers, il y a seulement une femme parmi les participants. Des interprètes sont présentes: du français vers l'anglais et vice-versa. La réunion est présidée par le Secrétaire Général, David Williamson. Il présente l'ordre du jour et tous les participants fixent les prochaines réunions spéciales des Chefs de cabinet. Après ils commencent la discussion des dossiers. Puis ils font des accords sur les points sans débats.

Des temps en temps les Chefs se lèvent pour parler entre eux ou avec les fonctionnaires des services qui se trouvent derrière. Nous n'avons pas entendu ce qu'ils ont dit entre eux mais nous supposons que dans beaucoup de cas les accords sont faits par le biais de ces discussions et non autour de la table. Il y a aussi de petites disputes.

Les Chefs se connaissent bien et on sent entre quelques-un une ambiance de chaleur. Ils se tutoient. Pendant la séance il y a du personnel qui sert du café et passe avec des messages et du courrier.

Quand ils discutent des affaires concernant les autres institutions, le haut fonctionnaire du Secrétariat Général responsable de la liaison entre la Commission et ces institutions explique la situation et donne son avis sur l'affaire. Le Service Juridique est aussi présent.

La réunion à laquelle nous avons assisté a duré quatre heures!⁸

Comme à l'administration française, il existe à la Commission le même clivage entre le haut et le bas de l'administration c'est-à-dire entre les Cabinets et les services. Il y a plusieurs fonctionnaires qui se sont plaints de l'influence que le Cabinet a sur la DG ou le service. Le Cabinet a la possibilité et la légitimité de se mêler à tout niveau du fonctionnement ou de la

⁷ Nous avons assisté comme spectateurs à telle réunion du 11 novembre 1994.

⁸ La réunion de Chef du cabinet du 14 novembre 1994.

structure du service. Cela crée une relation basée sur la crainte et non sur le respect qui est tout à fait justifiée parce que pendant la période de Delors il y eu des changements de personnel, des changements qui n'étaient pas faits pour des raisons de compétences, mais pour des raisons politiques⁹. On a aussi vu à la fin de la période de la Commission Delors des nominations de leurs membres du Cabinet, c'est-à-dire que tous les Cabinets ont profité de leur influence afin de mettre leur membres aux postes supérieurs. Cela est aussi un élément de la culture française et il à un nom: on dit que tel ou tel service a reçu un parachuté(non fonctionnaire européen). Un Cabinet est allé jusqu'à exiger que se crée une direction spéciale pour un de ses membres: à la DGX ils ont fait une reorganisation pour créer cette direction. Nous retournerons plus tard à ce problème et les conséquences pour le personnel mais il est évident qu'une telle chose est mauvaise pour l'ambiance, pour l'efficacité et pour la solidarité à la Commission.

Même s'il y a seulement 14.096 fonctionnaires¹⁰ en tout à la Commission, il y pourtant 23 Directions Générales et 16 services, un très grand nombre des services en comparaison avec les administrations nationales.

Tous les services, et parmi eux les Directions Générales, sont structurés d'après le même modèle classique où il y a un certain nombre de niveaux hiérarchiques. Voir ci-dessous l'organigramme qui est un modèle construit d'après les principes appliqués à la Commission. Au sommet il y a le Directeur Général et le Directeur Général Adjoint. Le niveau suivant, les Directeurs et ensuite les Chefs d'unité, la base hiérarchique; c'est le niveau de responsabilité le plus inférieur. C'est une hiérarchie traditionnelle à la voie de commande "top down" où toutes les commandes partent du sommet au bas et tout document important est signé par le Directeur Général. C'est un système rigide et impersonnel.

⁹ Ross p. 158

¹⁰ Le Courrier du Personnel juin 1994, questions parlementaires

Organigramme d'une Direction Générale

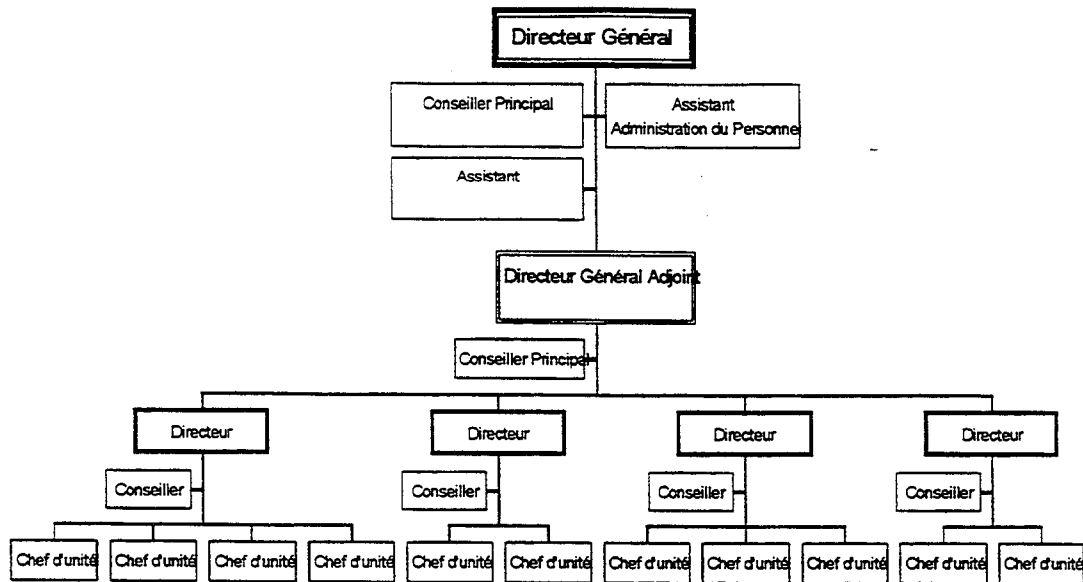


Tableau 2.1: Organigramme

En plus des niveaux hiérarchiques indiqués il est normal qu'il soit institué des services directement rattachés au Directeur Général. Il s'agit des services d'informatique, de documentation etc. Dans les grandes DG, l'Assistant s'occupe des affaires politiques et dans les moins grandes il s'occupe en plus des questions du personnel.

Il existe des fonctionnaires de catégorie A des niveaux inférieurs qui n'ont jamais vu leur Directeur Général, qui ont peur de s'adresser à leur directeur et qui n'ont donc des contacts supérieurs qu'avec leur Chef d'unité¹¹. Un certain nombre des Directeurs Généraux, se comportent comme "des vrais rois" devant lesquels les fonctionnaires s'inclinent et auxquels ils se soumettent à supposer qu'ils n'aient jamais un seul contact avec eux. C'est une des conséquences de la forte hiérarchie rigide.

Nous avons donc constaté qu'il y a une hiérarchie interne très forte dans les DG mais ce besoin de hiérarchiser existe aussi entre les services. Il y a aussi une hiérarchie des DG où les DGI et IA (les affaires extérieures), la DGXII (recherche) et la DGVI (agriculture) se trouvent au sommet de la hiérarchie et la DGIX (personnel et administration) et la DGX (audiovisuel, information, communication et culture) au bas de ladite hiérarchie. En effet, il

¹¹ Les réponses des entretiens l'indiquent.

Il y a de petites guerres entre les services. Par conséquent, la coordination entre eux est un problème sérieux. La Commission a créé une équipe sous la direction de la DGX, ayant pour but d'améliorer le contact entre les services et de sensibiliser les fonctionnaires à l'information par fonder une "corporate culture".

Ce problème explique bien pourquoi nous n'arrivons pas à percevoir la Commission comme un ensemble constitué des plusieurs institutions entre lesquelles il existe une grande solidarité. Notre hypothèse est qu'il existe plusieurs cultures administratives, dues à la multiplicité de fonctions et de domaines et à la présence de douze nationalités [quinze après l'élargissement] Nous allons la vérifier plus tard à travers des analyses sur un petit nombre de Directions Générales.

Quel est le cadre dans lequel le fonctionnaire travaille?

Le fonctionnaire arrive à 9h00. Il y règne un peu l'esprit d'un système qui veut que le roi ait tous les droits: le plus haut niveau hiérarchique à la plus grande liberté. Les fonctionnaires des grades supérieurs ont la liberté de modifier les règles mais souvent c'est lui qui doit consacrer le plus de son temps au travail. C'est souvent une question du type de travail, de la DG et de la personnalité du fonctionnaire. De plus, se manifeste une différence évidente entre les grades et les niveaux hiérarchiques¹². Il s'agit du style de fournitures, du téléphone, de la taille du bureau et de la présence de secrétaire, même d'avoir une place au parking de la Commission. Avoir une secrétaire est un symbole de statut. Elle sert aussi de barrière, afin que son chef ne soit pas trop dérangé. Pouvoir laisser sa secrétaire dire aux interlocuteurs qu'il n'a pas le temps, est aussi une manière de montrer qu'il est quelqu'un. Les visiteurs doivent toujours passer par le bureau du secrétariat parce que les portes du bureau du chef doivent être fermées. Un certains nombres de hauts fonctionnaires travaillent toujours à porte ouverte et se refusent à suivre ces règles.

Tout le monde travaille d'une façon souvent trop isolée. Il est rare que nous ayons entendu parler de travail en équipe. De temps en temps il y a des réunions de coordination. Sinon les fonctionnaires ne se voient qu'aux pauses.

¹² Cela n'est pas une particularité uniquement de la Commission, mais existent également dans les grandes entreprises.

Dans quelques bâtiments, il y a un style de fournitures modernes, dans d'autres pas. Quand la Commission organise un bureau elle ne pense pas au côté ergonomique des fournitures; il en va de même quand il s'agit de l'informatique.

Pendant la journée il y a plusieurs pauses: à 10h30 on voit beaucoup de monde dans les cafétérias en discutant avec des collègues. A 13h00 environ, c'est la pause de midi. Quelques fonctionnaires mangent dans les cafétérias. La Commission a sept restaurants self-service qui offrent tous une variété des repas: le plat du jour, un salade-bar, des grillades, des répas végétariens et des hors d'oeuvres. La qualité correspond au prix. D'autres fonctionnaires quittent la Commission et mangent au restaurant. D'autres encore font des activités sportives. Il est possible aussi de faire ses courses à "l'Economat", où il y a des marchandises de tous les pays des Etats membres. Ce sont des marchandises de haute qualité. La pause de midi se termine à 14h15/14h30, mais, la règle est que si l'on veut être sûr de trouver quelqu'un au téléphone, on n'appellera qu'après 15h00! Il est normal que les fonctionnaires prennent un petit café avant la fermeture de la cafétéria à 16h30.

La journée du travail termine à 17h30. Les horaires ne sont pas les mêmes pour tout le monde: il y a des fonctionnaires qui travaillent beaucoup plus et d'autres qui travaillent beaucoup moins.

Les perspectives linguistiques

Au cours des années, un langage spécial s'est développé dans les Communautés sous deux manières différentes.

1) Un langage technique et technocratique. Vous avez peut-être remarqué l'existence des dictionnaires de termes appliqués dans les Communautés? Le langage technique est surtout constitué des sigles pour les programmes, pour les institutions etc. Ceux-ci sont l'origine de beaucoup de confusion.

Il existe un code "L'expression écrite dans les services de la Commission des Communautés européennes", décidant comment écrire une note, une lettre, un rapport etc. C'est très standardisé. Cela indique que pour la Commission la forme a beaucoup d'importance. C'est apparemment Delors qui a homogénéisé la forme des écrits à la Commission. Il y a des

règles pour formules d'appels et de courtoisie employées dans les lettres administratives, pour formules d'introduction, pour formules plus particulièrement valables de subordonné à supérieur, pour formules de conclusion. De plus on trouve des abréviations, des particularités du vocabulaire communautaire, des expressions journalistiques, des mots de jargon eurocratique. Voilà quelques exemples des termes techniques: contingents communautaires, fonctionnaire de conception, mesures de sauvegarde, prélèvements. Il existe aussi un nombre des mots qui font partie du jargon eurocratique: ange bleu=recueil de la législation agricole communautaire, Conseil jumbo=Conseil des Ministres qui réunit simultanément les Conseils "Affaires étrangères", "Economie et finances", "Travail et affaires sociales", Desk officer = fonctionnaire responsable d'un dossier d'une certaine importance, Golden handshake = dégageant volontaire ou non avec indemnités financières importantes et Task force = groupe de travail à durée limitée qui est instauré pour résoudre un problème particulier ou un groupe généralement composé de fonctionnaires de différents services, mis à la disposition d'une telle unité et désignés à titre personnel.

Une autre approche est l'influence de la présence du grand nombre de nationalités.

2) Un langage multiculturel: beaucoup de fonctionnaires parlent un langage mélangé des autres langues, de l'anglais et du français. Cela se voit dans le vocabulaire mais aussi dans la grammaire. Cela compte en effet plus ou moins pour toutes les nationalités. Il est presque possible de parler de l'existence d'une langue communautaire: "l'eurofrançais".

En théorie l'intégration des mots d'une autre langue peut se faire dans plusieurs manières. Quelques mots entrent directement sans modification. Quelques mots sont traduits, D'autres sont combinés d'un mot existant dans la langue maternelle. Il existe aussi une catégorie des mots qui est faite sur la base de la langue étrangère mais le mot n'existe pas dans cette langue Enfin il y a des nouveaux mots de la langue maternelle qui se font d'après les règles des mots déjà intégrés.¹³ Nous n'avons pas rassemblé de la documentation pour une analyse linguistique mais nous avons remarqué la langue parlée des fonctionnaires. Il y a deux tendances. L'une est l'intégration directe des mots étrangers: il y a des mots français et

¹³ Jarvad Pia p. 63

anglais, entrés dans le langage quotidien chez le fonctionnaire: mon computer¹⁴, mon time-table, un briefing, un concours, un dossiers. L'autre tendance est l'intégration grammaticale. c'est-à-dire qu'on peut entendre par exemple des fonctionnaires anglophones qui parlent français, avec souvent une structure de phrase selon la grammaire anglaise. L'inverse arrive aussi.

"Le langage quotidien de la Commission..... c'est un produit composite, un "socio-langage" qui peut paraître étrange. Mais la dimension nationale de la langue ressurgit en certaines occasions: dans la forme écrite qui exige une adéquation avec le modèle linguistique national; à l'oral lorsque les fonctionnaires ont le choix de la langue de travail dans certaines réunions ou lorsqu'ils s'adressent à des partenaires extérieurs."¹⁵

Pour la protection des langues minoritaires comme le grec, le danois, le néerlandais etc., il existe la règle de l'application de toutes les neuf langues officielles. Mais il est différent en réalité parce que presque tous les documents sont élaborés en français et après ils sont traduits en anglais, allemand etc. Cette situation date du rôle primordiale de la France au début de la construction de la CECA. Quand la Grande-Bretagne est entrée à la Commission, Pompidou a fait un accord avec Heath: les fonctionnaires européens de nationalité britannique doit savoir parler le français¹⁶. La fonction de longue durée de 1958 à 1987¹⁷ de Emile Noël¹⁸ comme Secrétaire Général à également joué un rôle, parce que c'est lui qui a institué une grande partie de procédures administratives. Pour les Français la sauvegarde de la position du français est importante. Il existe un groupement des parlementaires européens, le GEDULF, Groupe pour l'Etude et la Défense de l'Usage de la Langue Française.

¹⁴ En français on utilise le mot "ordinateur". "Computer" est interdit par l'Académie Française qui ne fait pas seulement des conseils mais aussi des interdictions.

¹⁵ Abelès, Bellier & Mc Donald p. 3

¹⁶ Cet accord figure dans le rapport en page 4 de l' AFFCE [l'Association des Fonctionnaires français de la Communauté européenne] " Le français dans les institutions européennes, son emploi et son environnement", avril 1991.

¹⁷ Le renseignement vient de Bureau de représentation de la Commission au Danemark.

¹⁸ Les fonctionnaires parlent d'un "effet Noël". Emile Noël réussissait à discipliner le personnel par le respect qu'ils avaient pour lui et qu'ils ont toujours. Jacques Delors, en comparaison, voulait aussi discipliner le personnel, mais par la crainte, ce qui n'est pas autant efficace.

Le problème pour les autres langues officielles, est qu'il est rare que les fonctionnaires ont le temps d'attendre les traductions et ils étudient donc le texte en français même s'ils ne sont pas très forts en français. Ainsi le français garde sa position. Cela exige aussi des autres participants au système ommunautaire qu'ils sachent le français, par exemple les parlementaires. C'est un problème s'ils ne le parlent pas - comment suivre les débats? C'est facile d'imaginer les conséquences. La non-transparence dans le système est renforcée.

Peut-être la situation changera-t-elle parce qu'il y des Directions Générales qui sont plus anglophones que francophones, par exemple la DGII et la DG XI. L'anglais domine donc également. Et l'Allemand ? L'influence de l'allemand est invisible. Dans les autres pays, sauf les pays germaniques et anglosaxons, les citoyens n'apprennent pas l'allemand. Les fonctionnaires de nationalité allemande n'imposent pas l'allemand comme langue de travail, sauf à la DGIV, concurrence, qui est très influée par l'Allemagne à cause de leur expertise dans le domaine¹⁹. La plupart des Allemands que nous avons rencontrés ne font pas d'importance à la discussion des langues. L'allemand sera-t-il plus important à l'avenir? Peut-être pas. Il est vrai que l'Allemagne est l'Etat membre le plus grand mais le fait que les pays latins ne pratiquent pas l'allemand contraint sa position comme première ou seconde langue de travail. La taille du pays ne joue pas grand rôle. Le nombre de citoyens non germanophones qui savent l'allemand est un aspect plus important. Cela est un argument appliqué par les fonctionnalistes. Sauf les Allemands, les citoyens en général ne pratiquent pas l'allemand. La situation ne changera donc pas: le français et l'anglais restera en concurrence.

Nous avons déjà constaté que la structure est apparemment en gros française mais quelques éléments sont construits sous l'influence allemande, surtout la structure des DG. La langue la plus utilisée est toujours le français mais l'anglais est pratiqué aussi et non allemand. Les fonctionnaires allemands parlent français ou anglais avec volonté et ils n'essaient pas d'imposer la langue allemande. Le français, sa variante à la Commission, est au contraire du français en France, une langue vivante. La France essaie de toute manière, avec l'Académie Française à la tête, a contraindre toute importation d'expression et de mots

¹⁹ Flensbak p. 35

anglo-américain. Le français à la Commission est sous l'influence des autres langues, en particulier de l'anglais.

Les fonctionnaires sont bien installés à Bruxelles?

Non - La faute est à qui?, eux-mêmes?, la Commission?, Bruxelles?

La faute est à tout le monde. Bruxelles, quand on discute Bruxelles, il faut distinguer les affaires de caractère administratif et les affaires de tous les jours. Les problèmes entre les services administratifs bruxellois et les fonctionnaires européens sont immenses. Il y a un problème linguistique: Bruxelles est bilingue français, néerlandais et tout est écrit en ces deux langues. Si le fonctionnaire ne parle pas une de ces langues, il sera vite perdu.

Les fonctionnaires européens ne sont pas populaires chez les Bruxellois, c'est un mélange de jalousie et de sentiment d'infériorité chez les Bruxellois. Le salaire à la Commission est très élevé en comparaison avec le salaire à Bruxelles:

"Le PRB produit régional brut par habitant est certes supérieur de 52% à la moyenne de l'Etat (ce chiffre est sous-évalué de 10% environ puisque les activités des institutions internationales ne sont pas comptabilisées), mais par contre le revenu de l'impôt des personnes physiques par habitant n'est que de 9% supérieur à la moyenne nationale"²⁰.

En conséquences des problèmes linguistiques, il se peut que les fonctionnaires soient maltraités dans les magasins. Sinon il y a tellement des préjugés sur la fonction publique européenne que le Bureau de représentation de la Commission à Bruxelles a fait publier une petite brochure contredisant tous ces préjugés. Il s'agit surtout du salaire et des conditions financières. Les préjugés gênent beaucoup les fonctionnaires.

Beaucoup de fonctionnaires ont aussi un sentiment de supériorité et ont du mépris pour les Belges. Ils n'essaient pas non plus de comprendre la situation de la Belgique ou des Belges. Il faut ajouter que nous avons aussi rencontré des fonctionnaires, tout à fait intégrés dans la société belge, et qui, par contre ne fréquentent pas le milieu européen en dehors du travail. Il est donc aussi une question de la volonté du fonctionnaire.

²⁰ Une enquête faite par un groupe d'études Mens en Ruimte. Cité dans le Courrier du Personnel du 22 au 28 septembre 1994

En conséquence de ces problèmes, la faute de la Commission est qu'elle a monté un système social isolant le fonctionnaire et le privant de tout contact avec l'Etat belge en le protégeant contre de mauvaises expériences. Le fonctionnaire peut mettre ses enfants à l'Ecole européenne, il peut s'adresser au Bureau d'accueil ou aux services de la DGIX pour des affaires administratives, il peut faire du sport dans les cercles sportifs de la Communauté européenne, il peut aller aux spectacles organisés par la Commission. etc. Pourtant le système est normal pour la situation spéciale de la Commission. C'est indispensable pour la sauvegarde de son indépendance.

De plus si vous voyez une voiture ayant des plaques EUR+quatre chiffres, vous saurez que son propriétaire travaille à la Commission européenne. Ces plaques ne donne pas d'avantages supplémentaires au fonctionnaire. C'est un système parallèle aux plaques CD, ou peut-être une manière de créer un sentiment de corps. Pouvez-vous imaginer la réaction des Belges voyant de grosses voitures ayant les plaques EUR+quatre chiffres? Ce n'est pas difficile!

Enfin il y a un problème insolvable: le caractère nordique de Bruxelles; la mentalité des gens, le temps, la pluie. Il y a un nombre de fonctionnaires venant des pays du Sud qui souffrent à Bruxelles parce qu'il fait gris, qu'il pleut souvent et que les Bruxellois, en comparaison avec les gens du sud, ne sortent pas beaucoup en hiver mais restent chez eux. Beaucoup de fonctionnaires du Sud regrettent l'ambiance de leur pays du Sud. S'ils sont aussi malheureux pourquoi ne rentrent-ils pas?

Où est-ce qu'on trouve un emploi dans les pays du Sud rémunéré au niveau de la Commission?

Il faut ajouter que Bruxelles offre beaucoup de diversité à ses habitants: des théâtres, des concerts de toute sorte, des expositions, des bars/cafés et beaucoup de parcs. Un aspect positif est aussi la présence des multicultures: n'importe où on se trouve à Bruxelles, on voit d'autres nationalités, non seulement européennes mais aussi japonaise, américaine, africaine etc. Et on entend donc beaucoup de langues différentes. Il faut aussi mentionner une autre particularité: la diversité d'architecture - on voit de tout. Bruxelles est la ville d'origine de l'art nouveau et il nous semble que les autorités bruxelloises n'ont pas peur de faire quelque chose d'étrange, hors du commun. Enfin il y a les grands buildings qui ne

tiennent pas compte de l'urbanisme. Mais tout cela à pour conséquence qu'il existe un certain dynamisme qu'on ne trouve pas dans aucune autre capitale européenne. Mais Bruxelles risque aussi de perdre son rôle ville capitale belge: elle est tellement influée par la présence de la Communauté européenne et par l'aspect multiculturel, que c'est difficile d'apercevoir la vraie culture belge.

Les conflits entre les Flamands et les Wallons imprègnent la Belgique dans sa structure et dans ses actions. La Belgique est donc une faible Fédération. Bruxelles se trouve dans le domaine flamand mais elle est bilingue et la présence de la Communauté européenne pose un problème parce qu'elle est francophone et les fonctionnaires européens ignorent la langue néerlandaise. Le nombre de francophones augmentent par le présence de la Communauté européenne. Mais Bruxelles a aussi besoin de sa présence pour des raisons économiques.

LA COMMISSION SITUEE A LUXEMBOURG

Notre enquête étudie la Commission à Bruxelles et non la partie se trouvant à Luxembourg, mais nous pensons pourtant qu'il faut aussi examiner les conditions à Luxembourg. Nous avons donc fait une mini-enquête à Luxembourg²¹. Nous y sommes allées un jour afin de parler avec des fonctionnaires et faire des observations. Luxembourg est la ville où Jean Monnet a monté la CECA et il travaillait là quand il était Président de la Haute Autorité.²²

²¹ Le 12 décembre 1994 nous sommes partis pour Luxembourg et nous y avons fait trois entretiens. Le 26 novembre 1994 nous avons fait un entretien à Bruxelles auprès d'un haut fonctionnaire de la DGIX de Luxembourg.

²² Un fonctionnaire ayant toujours travaillé à Luxembourg nous a confié que l'esprit d'autrefois n'existait plus et qu'il n'y avait plus de discipline chez le fonctionnaire.

Quelles en sont les particularités?

Les tâches des services ont un caractère plus technique et moins politique²³. C'est une manière de miner l'influence de Luxembourg. En conséquence, les fonctionnaires ont une formation et un background plus technique et non politique comme à Bruxelles.

L'ambiance est plus interinstitutionnelle, ce qui veut dire que les fonctionnaires de la Commission connaissent les fonctionnaires des autres institutions européennes et ils déjeunent ensemble à midi.²⁴

Avant d'arriver à Luxembourg nous connaissions ces particularités et nous voulions donc savoir à quel degré les différences sont présentes.

De la gare il y a des autobus qui nous mènent à ce "village européen" qui comprend la Cour de Justice, la Cour des Comptes, la Banque européenne d'investissement et le Parlement.

Devant nous se dresse un grand bâtiment, un centre en verre, le bâtiment Jean Monnet. Il y a un grand nombre de couloirs et d'escalators, et des COULEURS: les couloirs en jaune et orange, l'ascenseur en orange, quelques salles en nuances vertes même les tapis sont vert vif et la cafétéria est en vert, bleu, jaune et orange, tout comme les plateaux. Nous n'avons pas vu d'autre part à la Commission cette multiplicité des couleurs.

Le nombre des couloirs fait qu'il est facile de se perdre mais les fonctionnaires sont ouverts et veulent bien nous aider.

Nous voulons savoir si l'ambiance est meilleure ici qu'à Bruxelles?

Nous notons que les fonctionnaires se disent bonjours quand ils se croisent dans le couloirs, même nous ils saluent et nous parlent bien que nous ne les connaissions pas. Cela n'est

²³ Les services: la DGV (santé et sécurité), la DGIX (les tâches équivalentes de la DGIX à Bruxelles mais seulement la gestion), la DGXI (radioprotection), la DG XVII (l'Euratom), la DGXVIII (crédit et investissement), la DGXIX (budgets), l'Office Statistique, le Service de traduction, l'Office des publications officielles des Communautés européennes et la Direction informatique.

²⁴ Cela est particulier parce qu'il se fait rarement à Bruxelles. Les institutions sont isolées à Bruxelles et les fonctionnaires regardent les autres institutions avec scepticisme et se méfient des autres fonctionnaires - un esprit de concurrence et d'adversaire.

jamais arrivé à Bruxelles! L'ambiance est certes meilleure qu'à la Commission à Bruxelles, des plusieurs raisons. Tout d'abord, en conséquence du caractère technique du travail²⁵, les fonctionnaires ne sont pas sous une pression politique; ils ne sont pas touchés par le jeu politique qui se fait à Bruxelles. Puis, il y règne un esprit scientifique plus relaxant. Nous remarquons la variation des vêtements des fonctionnaires. Enfin, presque tous les services se trouvent dans le bâtiment Jean Monnet qui a pour conséquence que les fonctionnaires se connaissent et qu'il y a un sentiment de grande famille.

Pourtant nous sommes renseignés de la fuite des fonctionnaires vers Bruxelles - pourquoi?

Les fonctionnaires voulant travailler dans un cadre plus politiques sont malheureux à Luxembourg et à cela sont liées aux possibilités de carrière. Les postes importants se trouvent à Bruxelles. Luxembourg est une ville qui n'offre pas de possibilités de divertissement et les jeunes fonctionnaires préfèrent travailler à Bruxelles et ils partent après trois, quatre ans de service.

Le contenu de la politique du personnel n'est pas différent parce que la politique est dirigée par Bruxelles, mais la gestion est différente. Un fonctionnaire, qui travaille dans le domaine de la politique du personnel nous a expliqué qu'ils essaient de faire une politique du personnel plus individuelle.

"Nous essayons d'avoir une approche plus personnelle et de couvrir les besoins individuels du fonctionnaire. Le recrutement des fonctionnaires de catégorie A est décidé à Bruxelles et elle peut bloquer les demandes. Les promotions sont d'une manière plus correctes ici parce que le chef connaît son personnel et les gens se connaissent et ainsi il y a ici un contrôle social qui n'existe pas à Bruxelles"²⁶

Quelle est la relation entre les Luxembourgeois et les fonctionnaires?

Il semble que les fonctionnaires soient bien intégrés à Luxembourg. Mais pourtant il existe un problème linguistique, le luxembourgeois. Nous avons parlé avec un fonctionnaire ayant choisi de mettre ses enfants dans une école luxembourgeoise afin qu'ils puissent apprendre le luxembourgeois:

²⁵ Pourtant la spécialisation du travail ne facilite pas le contact entre les fonctionnaires.

²⁶ L'entretien le 26 novembre auprès d'un fonctionnaire attaché à la Commission à Luxembourg.

"je veut leur donner la chance d'être bien intégrés et la maitrise du luxembourgeois joue un rôle. Une particularité est qu'il faut marchander sur les prix."²⁷

Commentaires finaux

Nous avons expliqué les particularités de l'administration de la Commission: son début, la relation entre les DG et les Cabinets, le jour de travail du fonctionnaire, le langage, les problèmes d'intégration à Bruxelles et son caractère special à Luxembourg.

Au chapitre suivant nous allons étudier les conditions de travail du fonctionnaire travaillant aux services installant à Bruxelles.

²⁷ Entretien auprès d'un fonctionnaire de la DGXVIII le 12 décembre 1994

LA POLITIQUE DU PERSONNEL

Ce chapitre a pour but de discuter de la politique du personnel afin de mieux comprendre sous quelles conditions travaillent les fonctionnaires. Ce chapitre sert donc à la base de l'analyse sociologique. Nous référons le contenu de la politique selon les règles écrites dans le Statut et dans les programmes mais nous utilisons également des entretiens auprès des fonctionnaires travaillant dans les domaines de la politique du personnel à la DGIX et auprès des fonctionnaires des autres DG, (analyse sociologique).

Quand nous avons posé des questions aux fonctionnaires sur la politique du personnel, tout le monde a dit comme premier commentaire: La politique du personnel? - est-ce qu'elle existe!!!! C'est une réaction indiquant que, malgré l'existence des règles du Statut et des programmes de la politique du personnel, son application est imprégnée de non-transparence et d'ambiguïté. Elle est en effet constituée d'un grand nombre de règles mais la cohérence entre les règles n'existe pas. Ce manque d'entité le rend difficile de prétendre l'existence d'une politique du personnel. Nous supposons que, malgré l'avantage de l'environnement international, la politique du personnel laisse le fonctionnaire dans un état de démotivation et de frustration. Nous vérifierons cette hypothèse dans l'analyse sociologique.

Le rôle du Statut des fonctionnaires

Le premier geste de la Commission est d'envoyer au nouveau recruté le "Statut - règlements et réglementations applicables aux fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes", un document qui rassemble toutes les règles adoptées par le Conseil. C'est un code de 199 pages. Il est très important, car à travers lui le fonctionnaire a la possibilité de connaître tous ses droits et ses conditions du travail, - hélas il est presque illisible et souvent le fonctionnaire ne le lit pas. A la Commission il manque une sorte d'introduction

décrivant brièvement les conditions et le contenu des titres statutaires et des références au Statut.¹

Le statut contemporain de 1968 remplace celui de 1961 qui était inspiré de celui de la CECA de 1956. Le Statut est fait d'après le modèle du Statut des fonctionnaires français.²

Vu qu'il est inspiré du Statut des fonctionnaires français, il faut croire que le principe de théorie de droit appliqué est le droit positif.³ Nous n'avons pas l'intention d'en vérifier la réalité, car cette question ne se trouve pas dans le cadre de l'étude présente. Pourtant nous constatons que l'étendue des règles indique qu'elles pourraient être faites selon ce principe de théorie de droit: l'étendue des règles a pour fonction de supprimer le risque d'ambiguïté et l'interprétation est exclue. Mais le caractère des règles est tellement général et objectif qu'il est nécessaire de faire une interprétation afin d'appliquer les règles dans un contexte contemporain. Un fonctionnaire nous a appris que toutes les règles du Statut sont trop générales et qu'il faut donc les interpréter selon l'affaire⁴. C'est un service à la DGIX qui s'en occupe. Il existe le Comité de statut, composé des représentants des institutions et des représentants de leurs Comités du personnel de la Communauté qui a pour but de donner des avis et d'être consulté par la Commission sur la révision du Statut.⁵

Nous allons donner quelques exemples qui montrent à quel niveau le Statut régularise la vie professionnelle du fonctionnaire.

Art 16. Le fonctionnaire est tenu, après la cessation de ses fonctions, de respecter les devoirs d'honnêteté et de délicatesse, quant à l'acceptation de certaines fonctions ou de certains avantages.

¹ Il y en a à la Commission à Luxembourg.

² Rogalla Dieter p. 16

³ Dans notre mémoire DEA sciences administratives/sciences politiques nous avons étudié le système de droit français avec le point de départ du droit administratif. Nous avons appris que le principe de théorie de droit régnant en France est le principe de droit positif.

⁴ L'entretien le 13 décembre sur le droit individuel des fonctionnaires, auprès d'un fonctionnaire de la catégorie C de la DGIX.

⁵ Selon le Statut.

Art 20. Le fonctionnaire est tenu de résider au lieu de son affectation ou à une distance telle de celui-ci qu'il ne soit pas gêné dans l'exercice de ses fonctions.

Ce qui est très particulier au Statut, est qu'il fonde un ordre juridique où la Cour de Justice a la compétence de juridiction de statuer sur des litiges du personnel. Les fonctionnaires ont ensuite droit de faire recours à la Cours de Justice.

Le régime disciplinaire

Si le fonctionnaire ne maintient pas ses obligations il sera exposé à une sanction disciplinaire: l'avertissement par écrit, le blâme, la suspension temporaire de l'avancement d'échelon ou l'abaissement, la rétrogradation, la révocation avec le cas échéant réduction ou suppression du droit à la pension d'ancienneté, dans le cas d'un fonctionnaire cessant sa fonction, la déchéance totale ou partielle temporairement ou définitivement du droit à pension.

Le Statut contient sous le titre II des articles précisant les obligations. Nous présentons un extrait: non-acceptation des instructions des gouvernements ou des autres organisations y compris des dons et des distinctions honorifiques, pas d'expression publique d'opinions qui puisse porter atteinte à la dignité de sa fonction. L'obligation de déclarer à l'autorité investie du pouvoir de nomination que le coinjoint exerce à titre professionnel, une activité lucrative. C'est à celui de décider si cette activité est incompatible avec celle du fonctionnaire. Le fonctionnaire ne peut pas faire état en justice des constatations qu'il a faites en raison de son travail sans avoir l'autorisation de l'autorité investie du pouvoir de nomination. Il est tenu d'assister et de conseiller ses supérieurs et il est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées etc.

Nous ne connaissons pas exemples des cas disciplinaires comme suite d'une suppression du fonctionnaire de ce genre d'obligations. Nous avons uniquement entendu des crimes ainsi que le vol de l'ordinateur, cas de fraude et même quelques cas de grande corruption. Ce domaine est délicat parce qu'il est important de discuter son existence mais nous n'avons pas envie de donner une fausse image de la Commission. A la DGIX travaille une unité

entière sur les cas disciplinaires. Pour la plupart des cas le crime doit être sérieux avant d'engager une procédure disciplinaire.

L'Autorité Investie du Pouvoir de Nomination, représentée le plus souvent par hauts fonctionnaires à la DGIX, peut prononcer les deux premières sanctions sans consulter le Conseil de discipline.

La procédure commence par un fait suspect, peut-être le renseignement d'un découvert. La source en peut être une DG, la caisse sociale ou une lettre anonyme etc. Il n'est pas possible pour l'administration d'engager une enquête mais seulement de chercher des renseignements, ce qui limite ses actions. Il s'agit uniquement d'une examination administrative.

Après, l'affaire est présentée devant le Conseil de discipline. Le président du Conseil de discipline la porte à la connaissance des membres du Conseil et au fonctionnaire incriminé. A la première réunion du Conseil, le président charge un membre de faire un rapport sur l'affaire. Le fonctionnaire incriminé a quinze jours pour préparer sa défense. Il peut la faire par écrit ou oralement devant le Conseil en présentant des temoins, ou en étant assisté par un défenseur. Le Conseil peut décider d'engager une enquête contradictoire conduite par un rapporteur. Le Conseil donne son avis à la majorité.

Enfin le Directeur Général de la DGIX prend la décision de délai d'un mois. Si le Directeur Général est d'accord sur l'avis du Conseil de discipline, le fonctionnaire, s'il n'est pas d'accord, peut faire appel à la Commission et auprès du Tribunal de Première Instance. Mais le Directeur Général peut aussi choisir d'archiver l'affaire et l'annuler.⁶

⁶ La plupart des nos renseignements viennent d'un entretien du 5 juillet 1994 auprès d'un fonctionnaire de la DGIX travaillant en la matière.

Le médiateur

Il n'y a pas un médiateur⁷ mais un médiateur adjoint. Les premières origines du poste datent de 1968 à l'époque de la fusion des institutions. Elle a créé des bouleversements dans la vie des fonctionnaires. Le poste fut enfin institué en 1977:

".... le Médiateur exercera au profit du personnel des tâches de conseil, d'assistance et d'orientation de manière à faciliter et à améliorer, sur le plan interne, les rapports individuels entre l'administration d'une part, les fonctionnaires d'autre part. Bref, contribuer à l'humanisation des relations entre le fonctionnaire et l'administration".⁸

Il est sous l'organigramme de la DGIX, mais il est rattaché et il reçoit toutes ses instructions du Cabinet (personnel). L'inspiration vient des pays Scandinaves mais la comparaison n'est pas faisable. Il s'occupe de cas individuels et de problèmes spécifiques. C'est un poste de conseil, il n'a ni la compétence de faire une intervention, ni de prendre des décisions. Il lui est aussi interdit de définir ou d'apprécier la politique du personnel ce qui est d'après nous dommage parce qu'il est confronté aux problèmes des fonctionnaires: la carrière, la mobilité etc. Cela lui permet de connaître les problématiques de la politique du personnel. La Commission ne s'intéresse peut-être pas à ces problèmes et aux conditions de travail?

Comme il n'a pas les moyens d'action d'intervenir dans les affaires, il aide les fonctionnaires par les écouter en engageant un dialogue direct avec eux, en les renseignant et en les conseillant. Quand il s'agit des problèmes médicaux, familiaux ou financiers il est assisté par un assistant social et une infirmière sociale et il travaille en coopération étroite avec les unités à caractère social de la DGIX. Le médiateur est débordé à cause des nombreux problèmes des fonctionnaires!

LES ORGANISMES DU PERSONNEL

Les institutions au sein de la Commission s'en occupent des conditions et des affaires du personnel. Elles comprennent le Comité du personnel, la Commission paritaire, le Conseil

⁷ Nos renseignements viennent des entretiens du 1er décembre et du 9 décembre 1994 et d'un colloque des 9 et 10 juillet 1992 sur "Le droit de la Fonction Publique européenne".

⁸ Cet extrait vient de ce colloque.

de discipline, le Comité des rapports, et pour la Communauté la Commission d'invalidité et le Comité du statut. Nous avons mentionné autre part dans la thèse la fonction du Conseil de discipline, de la Commission d'invalidité et du Comité du statut.

Le Comité du personnel

Le Comité du personnel, qui est l'organe des conditions de travail des fonctionnaires le plus important, est organisé en sections locales en fonction des lieux d'affectation et il est composé des membres titulaires pour une période de deux ans. Ses membres sont élus par les fonctionnaires et ils doivent représenter toutes les catégories. Le Comité du personnel se voit comme "....le gardien du statut du fonctionnaire"⁹. En effet, il surveille l'interprétation et l'application des règles statutaire. Il exprime les intérêts du personnel auprès de la Commission et il assure le bon fonctionnement des services. Enfin le Comité du personnel participe à la gestion et au contrôle des institutions à caractère social montées par la Commission dans l'intérêt du personnel. Bref, il participe à tout ce qui a relation aux questions du personnel:

"nous sommes présents à toutes les étapes qui marquent la carrière d'un fonctionnaire. Nous siégeons à la Commission paritaire où nous participons à la définition de la politique de recrutement, à la rédaction des concours et à la désignation des membres du jury de ces mêmes concours. Nous sommes également présents dans les Comités de promotion ou d'éventuels Conseil de discipline."¹⁰

La Commission paritaire

Le Comité du personnel participe à la Commission paritaire. Elle donne son avis sur toute question à caractère général. Elle est composée d'un président nommé par l'autorité investie du pouvoir de nomination, l'AIPN et des membres titulaires et des membres suppléants nommés par l'AIPN et le Comité du personnel. Le président ne participe pas aux décisions sauf quand il s'agit des questions de procédure.

⁹ Courrier du Personnel du 27 octobre au 9 novembre 1994 p. 1.

¹⁰ Courrier du Personnel du 27 octobre au 9 novembre 1994 p. 1

Le Comité des rapports

Les tâches du Comité des rapports sont selon le Statut les suivantes:

"le Comité des rapports est appelé à donner son avis sur la suite à donner aux stages, sur les mesures de licenciement pour insuffisance professionnelle et sur l'établissement de la liste des fonctionnaires touchés par une mesure de réduction du nombre des emplois. Enfin il veille à l'harmonisation de la notation du personnel au sein de l'institution".¹¹

Les membres de ce Comité sont aussi nommés par l'AIPN parmi les hauts fonctionnaires de la Commission. Le président est élu par les membres. Les membres de la Commission paritaire ne peuvent pas siéger au Comité des rapports. Leur travail est secret.

LES ORGANISATIONS SYNDICALES

La Commission reconnut le 20 septembre 1974 la coopération entre elle et les syndicats et les organismes du personnel.¹² Il prescrit aussi l'accord du droit de grève au fonctionnaire. Le Statut article 24 bis précise que

"les fonctionnaires jouissent du droit d'association; ils peuvent notamment être membres d'organisations syndicales ou professionnelles de fonctionnaires européens".

Il y a un grand nombre d'organisations syndicales luttant pour tous les fonctionnaires de tous les grades. Comment est-il possible? Les intérêts des fonctionnaires de catégorie A ne sont pas les mêmes que ceux de catégorie C, peut-être même sont ils en opposition?

La différence entre les différentes organisations syndicales ne paraît pas grande.

Le personnel est-il satisfait des organisations syndicales? On nous a renseigné qu'à l'Assemblée Générale du 15 septembre 1994, il y avait 300 fonctionnaires présents! Cela indique que les fonctionnaires n'y font pas trop grande importance. De plus pendant les interviews, une grande partie de fonctionnaires étaient sceptique envers les organisations syndicales. Leur critique est que le fonctionnaire ne trouve pas que les membres actifs des

¹¹ Le Statut article 9 p. 9

¹² Informations administratives No 321 du 25 mai 1981

organisations font un travail efficace mais qu'ils sont actifs pour leur propres intérêts. Nous avons beaucoup entendu cet argument: " si vous êtes actif dans un syndicat vous aurez vite la carrière et les membres actifs des syndicats sont là pour leurs propres intérêts". Une autre critique est que le nombre d'organisations syndicales est trop grand pour avoir un impact sur le système. Nous ne savons pas si la critique est justifiée mais nous avons vu le grand nombre de problèmes devant lesquels le fonctionnaire est confronté et nous avons vu toutes les feuilles que les organisations syndicales envoient à tous les fonctionnaires avec le courrier du bureau. Personne ne lisent. Il est en effet incompréhensible l'existence de tous les problèmes dans la politique du personnel avec la présence des comités et des associations nombreux.

Nous ne connaissons pas toutes les organisations syndicales et il est donc difficile de savoir exactement leurs objectifs mais nous avons regardé leur programme pour les élections au Comité du personnel à la fin de l'année 1994 pour découvrir leurs différences.

La plus importante est l'Union Syndicale qui a la tendance socialiste:

" à titre d'exemple, les concours de passage de catégories sont un acquis obtenu grâce à l'US; leur respect des engagements quant au nombre de postes mis au concours restent ses priorités; les déblocages de fin de carrière ainsi que la revalorisation de certaines professions sont parmi ses objectifs prioritaires; la transparence et l'équité dans les nominations "middle management" constituent une de ses revendications.

.....Grâce à l'US, nous avons une Méthode [la détermination et la régulation du salaire] qui garantit à tous un niveau convenable de rémunération et des adaptations équitables sans qu'il y ait besoin de recourir chaque fois à des conflits coûteux pour tout le monde. En ce qui concerne la carrière, aucune promotion ne serait possible sans les postes octroyés par l'autorité budgétaire..."¹³

FFPE, La Fédération de la Fonction Publique Européenne:

".... la FFPE soutient des réclamations contre les parachutages; pour notre organisation, il s'agit d'un combat de survie pour l'existence même de la notion du "corps des fonctionnaires européens" et de leur Statut.

.....Il faut dès maintenant et dès l'installation de la nouvelle Commission; démarrer la campagne de sensibilisation de cette Commission sur ce que nous estimons être les valeurs de la Fonction Publique européenne indépendante et permanente...."¹⁴

¹³ Union Syndicale, "Qui vous défend?" le 30 novembre 1994

¹⁴ Eurechos No 28, novembre 1994, p. 5

TAO/AFI, The association of independent officials for the defence of the european civil service, association des fonctionnaires indépendants pour la défense de la fonction publique européenne. Elle a son origine dans le milieu britannique.

"- une protection plus musclée de nos droits et acquis sociaux; un suivi plus énergique des nombreux dossiers du personnel; une défense plus efficace du fonctionnaire en difficulté; une relance des organes statutaires par les élus de la représentation du personnel; - une "épuration" du monde syndical pour retourner à la source".¹⁵

R & D, Renouveau & Démocratie:

"- l'image et la défense de la fonction publique européenne des attaques externes et internes..... la transparence dans la carrière et la suppression des circuits parallèles de recrutement... la coordination et le management des services (dialogue décentralisé par direction générale.....)..."¹⁶

SFIE, Syndicat des Fonctionnaires Internationaux et Européens, qui comprend aussi des fonctionnaires d'autres organisations internationales:

"La SFIE refuse la privatisation.....Il faut se souvenir qu'au moment du référendum, nous étions contre le fait de devoir payer la méthode par ces prélèvements injustifiés et pour la poursuite des grèves; si demain nos rémunérations ou indemnités font de nouveau l'objet d'attaques, nous réagirons de la même manière.....Le SFIE est un syndicat d'inspiration chrétienne ouvert sur le monde extérieur; ce que nous mettons en avant dans nos actions, c'est la personne humaine. Nous ne faisons pas de démagogie, nous ne promettons pas la lune, nous dénonçons les scandales et les injustices, c'est peut-être pour cela que nous ne sommes pas aussi "populaires" que certaines mais nous sommes décidés et il ne tient qu'à vous de faire changer les choses vraiment pour qu'ensemble nous soyons forts."¹⁷

SFE, Syndicat des Fonctionnaires Européens Bruxelles:

"1. Défense de la fonction publique européenne:..... non à la politisation de la fonction publique européenne et aux parachutages. Rémunérations: à la défense permanente de la METHODE.....Oui à un déroulement normal de la carrière sans blocage, aux promotions justifiées par le mérite, la notation, l'âge et l'ancienneté, à une mobilité facile.....Formation:.....Oui à une mise en oeuvre des plans de formation, à la formation sur initiative personnelle. Conditions de travail: Oui aux conditions d'environnement équitables dans tous les bâtiments, à une meilleure information du personnel et une transparence absolue, aux espaces séparés pour les fumeurs et non-fumeurs, à un dialogue régulier avec une hiérarchie humaine(au moins deux fois par an), à l'horaire flexible pour tous les

¹⁵ L'Indépendant, Bulletin novembre 1994 p. 28

¹⁶ R & D est à votre écoute, le 12 décembre 1994

¹⁷ SFIE, novembre 1994

fonctionnaires.....Rassemblement des forces syndicales: Oui au rassemblement des organisations syndicales.....¹⁸

Tous les organisations syndicales luttent à peu près pour les mêmes priorités, en effet il s'agit du status quo. Elles sont un élément conservateur qui peut contraindre toute évolution indispensable à l'intérieur de la Commission.

LA POLITIQUE DE RECRUTEMENT

La Commission fait des concours pour choisir les meilleurs candidats pour les postes de grades A8¹⁹ et A7²⁰. Il y avait au dernier grand concours, lancé en septembre 1993, environ 53.000 candidats de concours A8/A7 d'où 36.698 étaient pour un poste de grade A8. Pourquoi un tel grand nombre?

Premièrement, dans les pays occidentaux, le pourcentage de chômage est élevé entre 7,2% au Pays-Bas et 23,8 % en Espagne pour 1994²¹. Ensuite, la Communauté, en particulier la Commission européenne est très populaire et à la mode. C'est un effet de la période de Delors. En général le milieu international est populaire²² et le salaire est attractif.

Il joue un rôle aussi que la Commission informe très mal sur le travail. Elle donne une impression qu'il y a de grandes possibilités de carrière pour tout le monde. Notre enquête montre que les jeunes fonctionnaires, en particulier, sont déçus après leur entrée parce qu'il existe apparemment une différence entre l'image du travail donnée par la Commission et la réalité. Au premier page de la brochure "Une carrière à la Commission des Communautés européennes on lit ce qui suit²³:

¹⁸ Panoptique No 38 octobre 1994

¹⁹ Voir annexe 3. C'est une note sur le profil des fonctionnaires de catégorie A8. Nous avons élaboré la note pour l'unité de formation à la Commission.

²⁰ Il est écrit dans le Statut le suivant: "l'avis de concours est arrêté par l'autorité investie du pouvoir de nomination, après consultation de la Commission paritaire".

²¹ Agence Europe No 6439 le 13&14 mars 1995. Leur source est OCDE.

²² Les jeunes fonctionnaires enquêtés ont en majorité répondu que leur motivation essentielle était de travailler dans un milieu international.

²³ La Commission est en train de rédiger une nouvelle brochure.

"vous désirez prendre une part active à la marche de l'Europe vers le XXI^e siècle, vous souhaitez travailler dans un milieu international avec des personnes de culture, de formation et de langues différentes, vous appréciez un travail très varié, vous voulez vivre dans une des villes les plus agréables d'Europe.....alors une carrière au sein de la Commission des Communautés européennes pourrait vous intéresser."

Il est probable que si la Commission faisait une information plus centrée sur la vie professionnelle réelle du fonctionnaire, expliquant les avantages mais aussi les problèmes auxquels le jeune fonctionnaire de grades A8 ou A7 serait confronté, il y aurait une réduction du nombre des candidats se présentant au concours. Les candidats seraient eux qui sont en effet motivés pour travailler pour l'intégration européenne.

Le concours est divisé en trois parties, trois épreuves, dont deux épreuves écrites ont lieu dans les Etats membres. Premièrement, il y a une épreuve de questions à choix multiples en vue d'éliminer un maximum de candidats; C'est peut-être l'épreuve la plus difficile de toutes celles du concours. Il y a 120 questions à traiter 60 minutes. Le sujet des questions est très varié: l'histoire, la géographie, le droit européen, la culture, la technique, les sciences etc. Les réponses des candidats sont lues par un lecteur optique. Pour le concours A8 en 1993 il restait 1800 candidats. Les candidates féminines se sortent mal de cette épreuve avec une représentation de 391 femmes²⁴, (voir les tableaux ci-dessous). La Commission en a étudié les raisons: au début il y avait un test logique et la Commission croyait donc le problème était là et elle l'a supprimé. Après consultation avec des psychologues, ils ont trouvé que le problème résidait dans la manière dont la Commission posait les questions. Après cet avis elle a changé mais la proportion d'échec pour les femmes reste le même²⁵. La Commission continue à faire des études pour trouver une solution au problème. Il faut demander si le profil souhaité par la Commission correspond au profil féminin. Les femmes en général ne s'intéressent pas à la politique et aux nouvelles ce qui posent un problème aux femmes pour réussir le concours.

Ce n'est pas le seul problème, il y en a un autre aussi: quelques nationalités sont défavorisées en théorie par le système du concours, surtout les séries de questions à choix multiple, QCM. Il s'agit des pays mettant l'accent plutôt sur la capacité de l'élève ou de

²⁴ L'aspect de l'égalité de sexe est discuté plus tard dans la partie de la politique sociale.

²⁵ Entretien fait auprès d'un responsable de concours A à l'unité de recrutement le 23 juin 1994.

l'étudiant à faire ses propres réflexions et à prendre ses distances des connaissances acquises que d'apprendre par coeur, ce qui est exigé pour réussir le QCM. Le Danemark est un exemple. Le problème est que le système d'éducation nationale danoise est différente²⁶: les élèves à l'école, les lycéens, les étudiants n'ont pas une formation en culture générale parce qu'ils savent qu'ils peuvent consulter des encyclopédies pour avoir ces renseignements. Par contre les étudiants travaillent très indépendamment sur les sujets, ils forment leurs propres opinions sur ce qu'ils ont appris et ils restent très critiques sur tout ce qu'ils ont appris à l'université. Le système est discuté beaucoup dans les cercles politiques. Quelques partis politiques critiquent ce système pour ignorer l'importance des connaissances de culture générale et demandent des changements. Ces partis sont également ceux qui sont les plus favorables à l'intégration européenne.

Table 2.1: Les candidats au concours A8, début 1993, terminé 1994

	Et/	Nat	B	D	DK	E	F	GB	GR	I	IRL	L	NL	P	Total	En %
1	F		2151	1015	257	2615	3034	1860	533	5691	498	47	570	782	19053	51,93
	M		2512	1353	378	2091	2138	1908	286	5185	372	56	761	598	17638	48,07
	T		4663	2368	635	4706	5172	3768	819	10876	870	103	1331	1380	36691	100,0
2	F		1548	720	171	1958	2132	1065	394	4286	303	39	389	586	13591	37,04
	M		1913	1041	288	1614	1582	1192	234	4138	244	46	573	469	13334	36,34
	T		3461	1761	459	3572	3714	2257	628	8424	547	85	962	1055	26925	73,38
	%		74,2	74,4	72,3	75,9	71,8	59,9	76,7	77,5	62,9	82,5	72,3	76,4		
3	F		34	50	3	55	99	25	9	83	4	4	18	7	391	1,07
	M		192	170	47	210	224	95	15	280	19	12	121	28	1413	3,85
	T		226	220	50	265	323	120	24	363	23	16	139	35	1804	4,92
	%		6,5	12,5	10,9	7,4	8,7	5,3	3,8	4,3	4,2	18,8	14,4	3,3		
4	F		33	48	3	55	96	23	8	73	3	4	18	7	371	1,01
	M		184	156	46	203	210	85	14	260	18	12	113	25	1326	3,61
	T		217	204	49	258	306	108	22	333	21	16	131	32	1697	4,63

²⁶ Nous allons expliquer "l'objectif" de la loi de l'école primaire de 1994. L'école primaire doit évidemment donné une base de connaissances, du savoir-faire, des méthodes et des modes d'expressions qui met les élèves en état d'agir d'après leurs convictions. Nous remarquons que son rôle d'éducateur est souligné: l'école primaire doit contribuer au développement de leur personnalité, ce qui implique le développement de leur fantaisie, de leur motivation, de leur conscience et de leur approfondissement à travers des expériences. La loi met également l'accent sur leur acquisition des connaissances de la culture danoise, de la compréhension des cultures des autres pays et de la relation entre l'être humain et la nature. Enfin l'école primaire prépare les élèves à s'intégrer dans la société démocratique, à participer à et à prendre leurs responsabilités comme citoyens par leur donner une conscience des leurs droits et de leurs obligations. L'école primaire est fondée sur la liberté, sur l'égalité et sur la démocratie.

Et/ Nat	B	D	DK	E	F	GB	GR	I	IRL	L	NL	P	Total	En %
5 F	6	18	2	21	45	6	2	29	0	1	8	4	142	0,39
M	45	61	17	66	86	39	4	91	6	5	34	9	463	1,26
T	51	79	19	87	131	45	6	120	6	6	42	13	605	1,65
%	23,5	38,7	38,8	33,7	42,8	41,7	27,3	36,0	28,6	37,5	32,1	40,6		
6 F	6	18	1	21	44	6	2	29	0	1	7	4	139	0,38
M	44	60	17	66	85	38	4	89	6	5	34	9	457	1,25
T	50	78	18	87	129	44	6	118	6	6	41	13	596	1,62
7 F	6	11	1	12	26	5	2	20	0	0	5	4	92	0,25
M	15	35	8	32	38	23	1	38	2	1	12	3	208	0,57
T	21	46	9	44	64	28	3	58	2	1	17	7	300	0,82
%	42,0	59,0	50,0	50,6	49,6	63,6	50,0	49,2	33,3	16,7	41,5	53,8		
% (*)	7,00	15,33	3,00	14,67	21,33	9,33	1,00	19,33	0,67	0,33	5,67	2,33	100,0	

*: le pourcentage des lauréats du nombre total de candidats.

Commentaire: 1 = Candidats encodés. 2 = Candidats présent aux épreuves de préselection. 3 = Les 1800 meilleurs candidats. 4 = Candidats présents aux épreuves écrites. 5 = Les 600 meilleurs candidats. 6 = Présents aux épreuves orales. 7 = Les 300 meilleurs.

Source: La Commission européenne, DGIX 1994

Tableau 2.2

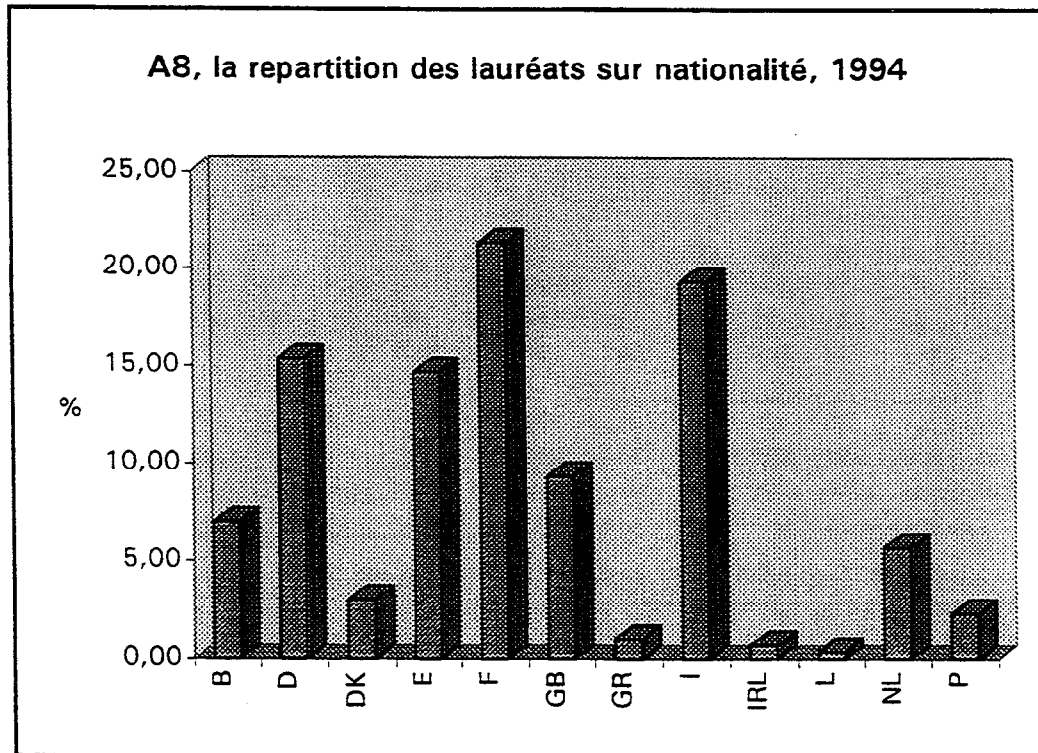
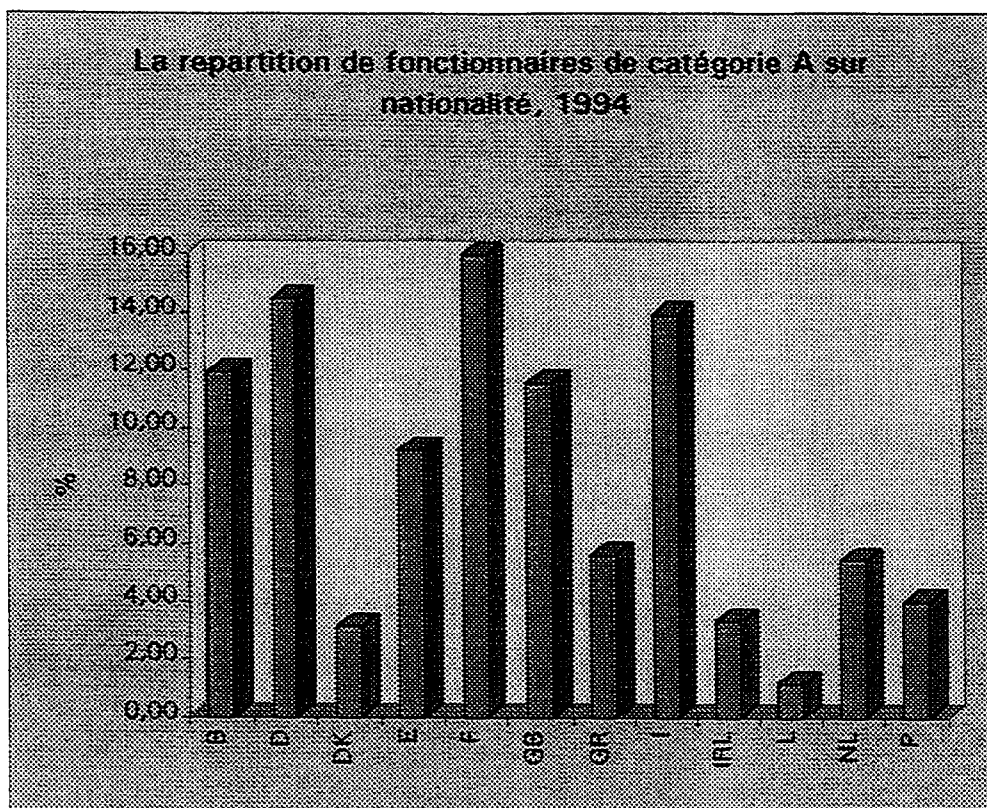


Tableau 2.3.



Les résultats au-dessus montrent peut-être une autre situation que prévus selon les systèmes de formation. A l'épreuve éliminatoire, la QCM, le Luxembourg a le plus grand pourcentage de réussite, 18,8 %. Après les Pays-Bas avec 14,4%. l'Allemagne avec 12,5%. Enfin le Danemark avec 10,9. Par contre un pays qui a un système de concours, la France, a une réussite de 8,7% . Nous avons entendu à la Commission que la Grande-Bretagne est satisfaite de ce système mais il y a seulement 5,3% qui réussissent le QCM. Les résultats les pires sont le Portugal de 3,3% et la Grèce de 3,8%. Comment expliquer ces différences? Malgré les rumeurs, les Danois s'en sortent avec un bon résultat. La France qui a déjà le système de concours pour le recrutement à la fonction publique et qui a un système de formation où il faut apprendre tout par coeur, obtient un résultat pire que le Danemark. Les pays les plus pauvres de la Communauté ont les résultats les pires. Par contre, le Luxembourg, le membre le plus riche obtient le score le plus grand. Nous avons entendu que les Luxembourgeois préfèrent une carrière nationale et que l'intérêt pour

travailler à la Communauté n'est pas grand. Il peut aussi être une conséquence normale de la pauvreté des pays du sud qui fait que le niveau de formation n'est pas aussi élevé que dans les pays riches de l'Europe?

Comme il est difficile de dire quelque chose de concret sur les pourcentages de réussite, nous avons choisi de comparer le nombre de lauréats de chaque nationalité avec le nombre total des fonctionnaires de catégorie A. Voir les tableaux 2.2 et 2.3 ci-dessus. Ce que nous remarquons est qu'il y a toujours une majorité des Français. Par contre, les Allemands devraient être un plus grand groupe suivant leur nombre élevé de citoyens. Peut-être changerait-il à l'avenir. Il faut toujours supposer qu'il y a un retard dans le système. Nous remarquons également que le nombre des lauréats de nationalité belge était réduit en comparaison avec le nombre de fonctionnaires de nationalité belge. Peut-être la Commission essaie-t-elle de réduire le nombre de fonctionnaire de nationalité belge comme une conséquence de la représentation trop grande de ce groupe, ce qui est un problème, mais pourtant une suite normale de la situation géographique de la Commission.

En plus de la QCM, il y a un test de langue dans la deuxième langue du candidat. Il y a un texte et des questions ayant pour but d'indiquer si le candidat a compris le texte.

La deuxième partie est une épreuve écrite qui consiste en une épreuve rédactionnelle portant sur un nombre des questions relatives au domaine du concours et à une épreuve à partir d'un dossier dont le traitement permettra d'apprécier les capacités d'analyse et de synthèse du candidat²⁷. Le troisième épreuve exige que le candidat peut comprendre un texte. Il est possible de choisir entre le droit, l'économie/la statistique et l'administration. Quant au premier, le candidat doit savoir rédiger un texte sans faire des fautes d'orthographe et de grammaire. En plus il doit montrer qu'il peut rédiger dans une langue claire et précise, et qu'il a un esprit ouvert et critique. Quant à la deuxième, il s'agit de l'élaboration d'une synthèse d'un dossier en soulignant les points essentiels du dossier dans une langue claire et structurée.

²⁷ Guide Pratique à l'intention des Membres de Jurys de Concours, IX/1098/1989 p.20

Pour les candidats de concours A7 il y a encore une épreuve sur les connaissances spécifiques liées à l'expérience du candidat.²⁸ L' épreuve pour A7, les questions sont plus spécifiques, dépendant de l'expérience professionnelle du candidat.

La dernière épreuve est orale et elle a lieu à Bruxelles. Les frais de voyage du candidat sont remboursés et dépendant de la distance entre le pays d'origine du candidat et Bruxelles, on octroie au candidat 25 ecu ou 50 ecu en récompense. L'épreuve orale dure entre 40-50 minutes et elle est constituée des plusieurs éléments: la discussion du curriculum vitae du candidat, les questions sur un problème théorique, le test de la deuxième langue du candidat et les questions sur la Communauté.

Les épreuves écrites et orales sont pour la plupart faites par le Jury, mais souvent les tests de langues sont élaborés à l'extérieur. Le Jury décide et l'unité de recrutement exécute ses décisions. Bref, le Jury est responsable de tout.

Le Jury, qui est paritaire, est composé des fonctionnaires qui sont nommé par l'AIPN et un fonctionnaire par le comité du personnel. Le président possède en général un grade A3 ou plus et les membres doivent être d'un grade au moins égal a celui de l'emploi de pourvoir. Le Jury doit être compétent pour porter une "appréciation objective" sur les performances du candidat²⁹.

Ci-dessous il y a une description d'un concours A7 pour un poste à la DGVI le 22.4 1994 auquel nous avons assisté:

"le candidat entre; un Italien. Le membre italien du Jury lui souhaite bienvenue et explique comment l'épreuve va se dérouler. Les membres lui posent des questions: "comment sont vos connaissances en français?" Les épreuves écrites étaient difficiles?" Il lui est donné 5 minutes pour se présenter.³⁰ "Pourquoi voulez-vous travailler à la Commission?" - "Parce que c'est un travail intéressant".

Après le Jury aborde les questions techniques liées aux expériences du candidat, cela se passe avec interprétation, et il lui demande d'expliquer ses expériences. En écoutant le candidat, le comportement et l'attitude des membres de Jury sont très variés: un membre bouge sur sa chaise sans arrêt en souriant avec un beau sourire, un autre note très intensivement, le président se concentre sur ce que dit le candidat, un autre membre joue avec le fil du haut parleur et le

²⁸ Note de IX.A.7 le 3.8.1994

²⁹ Dubois Louis p. 44

³⁰ Le jury est demandé d'introduire le candidat à l'épreuve par le laisser parler tranquillement en se présentant. Le Guide Pratique à l'intention des Membres de Jurys de Concours

membre italien étudie avec une mine sérieuse le dossier du candidat. Il est impossible de voir d'après leur visage si le candidat réussira.

Pendant l'entretien le membre posant les questions interrompt le candidat: "on veut revenir à un sujet que vous connaissez peut-être mieux". Le candidat avait apparemment donné n'importe quelle réponse.

Après 30 minutes de questions ils passent au test de langue et aux questions européennes: les accords de Schengen et l'élargissement aux nouveaux pays. La langue est l'anglais. Le candidat ne comprend pas les questions posées et le jury le laisse répondre en italien.

L'entretien a duré 50 minutes. Le candidat, très nerveux, s'excuse de son manque de connaissances. Le président lui explique la suite du concours."

C'est un exemple d'examen. En général, les candidats sont évidemment nerveux. C'est compréhensible parce que le Jury a une attitude dure mais le plus souvent correcte. Le rôle du Jury est aussi très difficile: il a la responsabilité de trouver, parmi un grand nombre des candidats, les meilleurs ou plutôt les lauréats faits pour travailler à la Commission plus de 20-30 ans puisque le Statut fait qu'il est presque impossible de licencier un fonctionnaire, sauf s'il a commis un crime.

Si le candidat arrive à être lauréat, il sera mis sur la liste d'aptitude d'une durée d'un an mais avec la possibilité de prolongement. Etre sur la liste ne promet pas un poste à la Commission, mais la plupart des lauréats sont recrutés par les services.

Quel est le profil d'un lauréat? Que recherche la Commission?

"On essaie d'avoir des jeunes fonctionnaires actifs. Par contre nous ne vérifions pas les connaissances d'études... Nous avons besoin de pragmatiques. Notre objectif n'est pas de recruter les meilleurs candidats de l'Université"³¹

"Le candidat doit montrer qu'il a du caractère et de la force; un candidat sûr de lui et ne faisant pas de complexe. En plus c'est un avantage s'il a des loisirs particuliers. Le Jury remarque comment le candidat est assis, le ton de sa voix et son choix de vocabulaire. La Commission ne cherche pas des spécialistes mais des généralistes"³²

³¹ Responsable des concours A8, le 23 juin 1994

³² Entretien le 11 avril 1994 auprès d'un ancien membre de jury des concours A

"Compréhension rapide; Expression claire et dense; Raisonnement logique et synthétique; Sympathique, ouvert, animé de l'esprit d'équipe; Impression d'énergie, de dynamisme, soucieux des résultats, motivé"³³

Les critères objectifs sont les suivantes: le candidat doit être de nationalité d'un pays membre, diplômés de l'université ou d'une institution de l'enseignement supérieur. Il y a des différences entre les pays. Quant aux connaissances linguistiques il doit savoir une langue en plus de sa langue maternelle. Enfin il doit avoir moins de 32 ans. Ce sont les renseignements dans la brochure de la Commission "Une carrière à la Commission".

D'après ces affirmations, les jeunes fonctionnaires recrutés par la Commission seraient de jeunes brillants, ce qui est assez problématique: les jeunes fonctionnaires sont déçus du travail - ils pensent qu'il existe un clivage entre le niveau exigé au concours et le niveau intellectuel de travail!³⁴

Nous avons entendu à la Commission qu'on pense supprimer les concours A7/A6³⁵ pour consacrer son énergie aux concours A8.

Nous avons demandé la raison de concours A8 à un fonctionnaire de la DGIX:

"la Commission a décidé en 1991 de privilégier le recrutement de catégorie A8. C'était un choix délibéré et je ne partage pas cette opinion, mais c'était pour recruter les plus jeunes et plus de femmes de possible. L'administration veut bien absorber des jeunes pour avoir des jeunes polyvalentes qui peuvent s'adapter à toute situation possible. On ne veut pas des fonctionnaires spécialisés parce qu'un fonctionnaire, qui est déjà spécialiste à l'entrée de sa fonction quand il sera vieux, il sera encore plus spécialisé, mais aussi moins mobile. Les tâches de la Commission peuvent évoluer et changer, alors un spécialiste sera une contrainte contre cette évolution. Dedans il y a aussi une considération politique: les Britanniques sont généralistes, alors c'est aussi pour faire attention à eux. Par contre, les Français sont spécialistes."³⁶

Recruter uniquement des fonctionnaires de grade A8 serait une grande erreur: les jeunes diplômés venant directement de l'université auraient besoin d'une formation pratique. Elle

³³ Ces mots représentent les points maximums d'un grille évaluation (un schéma-type d'analyse et de sanction d'un entretien oral.

³⁴ Les résultats des entretiens dans les DG

³⁵ Nous discuterons plus tard le système et les problèmes de carrière.

³⁶ L'entretien du 23 juin 1994 auprès d'un fonctionnaire de la DGIX.

n'existe pas actuellement³⁷. La Commission aurait des difficultés de l'introduire. Tout d'abord la Commission n'a pas les ressources pour donner cette formation de longue durée au jeune fonctionnaire. Les services ont besoin tout de suite du travail de jeune fonctionnaire et ils n'acceptent que rarement que les nouveaux recrutés suivent des cours à longue durée juste après leur nomination. Notre hypothèse est que la culture administrative n'est pas assez intense et harmonique pour pouvoir fonctionner comme un instrument d'intégration et de socialisation pour les jeunes diplômés qui sont juste recrutés.

C'est une division à la DGIX qui est chargée du recrutement³⁸. Il y a 59 fonctionnaires européens et quelques experts nationaux détachés, intérimaires et auxiliaires³⁹. La plus grande majorité des postes sont des secrétaires ou des secrétaires de concours. Il y a quelques fonctionnaires de catégorie A qui s'occupent du concept du concours. Etre chargée du recrutement exige beaucoup de discrétion de la part de l'unité. L'unité a créé des procédures qui assurent que le contenu des concours reste secret. Ce sont seulement les secrétaires et quelques autres fonctionnaires qui connaissent le contenu exact des épreuves.⁴⁰

Au milieu de l'année 1994, est arrivé d'un cabinet d'un Membre de la Commission, le Chef de cabinet adjoint en tant qu'être Chef d'unité. Comme cela est fréquent, un nouveau chef change tout ce qui avait été établi sous la période de son prédécesseur afin de fonder son propre pouvoir et de montrer qu'il est puissant. Alors le Chef d'unité a aussi peu à peu

³⁷ La Commission a introduit depuis décembre 1994 des cours d'introduction pour les fonctionnaires de grade A8. C'était un succès selon la Commission et les jeunes fonctionnaires mais cela ne sera pas suffisant à l'avenir si la Commission change leur politique de recrutement.

³⁸ Même si nous étions attachés d'autre part à la DGIX, nous avions un bureau dans le bâtiment de cette unité qui nous a soutenu dans le travail de recherche.

³⁹ Ces renseignements viennent de l'organigramme de IX.A.7. fait le 1er juin 1994. Après l'élaboration il y a plusieurs fonctionnaires qui sont partis.

⁴⁰ Selon le Statut: le fonctionnaire est tenu d'observer la plus grande discrétion sur tout ce qui concerne les faits et les informations qui viendraient à sa connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions; il ne doit communiquer, sous quelque forme que ce soit, à une personne non qualifiée pour en avoir connaissance, aucun document ni aucune information qui n'auraient pas été rendu public. Il reste soumis à cette obligation après la cessation de ses fonctions...."

changé les procédures quotidiennes de l'unité.⁴¹ Les conséquences en étaient que le personnel s'est trouvé frustré et qu'un certain nombre est parti.

Une peur de changement et un esprit de conservatisme règne à la Commission. Le personnel a des difficultés d'accepter de changements même quand il s'agit de petit détails comme par exemple d'introduire de fleurs artificiels dans le restaurant à la carte ou changement du style de management du chef. Ce phénomène est peut-être dû à l'existence chez le personnel d'un esprit de gestion et non d'un esprit inventif.

Et l'avenir - Est-il possible de continuer un système où les concours A7/A8 coutent à la Commission 2.676.951 Ecus⁴² où elle invite 53.000 personnes à se présenter alors qu'elle n'a seulement besoin que de 300 lauréats? En effet c'est un grand problème et l'unité de recrutement continue à faire des études afin de trouver un autre système.

Quelle alternative?

- Un système de points limitant au maximum le nombre des candidatures avant la première épreuve où on donnerait des points au candidat. La Commission exigerait un tel score afin de pouvoir se présenter - Mais les différences entre les systèmes de formation des différents pays sont trop grandes - il y aura des problèmes de justice entre les pays.
- Un système de concours où les épreuves seraient faites par un organe national dans les Etats membres; ce serait donc les Etats membres qui auraient la responsabilité de trouver un certain nombre de candidats. On n'aurait pas un pays défavorisé par la forme d'épreuve - mais un tel système risque d'introduire un clientisme.
- Un système où ce seraient les DG qui recruteraient leur personnel, sous conseil de la DGIX. Mais un tel système est une contrainte à l'objectif de la Commission de recruter des généralistes et non des spécialistes, mais il ne faut pas oublier que les DG à caractère spécialiste veulent des spécialistes. Un autre problème est aussi l'aspect de décentralisation et de centralisation. Ils ont introduit un peu la décentralisation mais la politique du personnel reste toujours très centralisée, ainsi le veut la Commission!

⁴¹ A une époque après son arrivée il était envoyé dans l'unité un grand nombre de notes qui précisaient comment faire la signature, le courrier, les contrats et le liste d'aptitude "les livres verts" etc.

⁴² Note de IX.A.7. le 19 avril 1994

Ces exemples montrent qu'il est très facile de critiquer la Commission pour sa politique de recrutement mais qu'il est difficile de trouver une solution parce qu'il y a tellement d'éléments à tenir en compte que l'affaire se complique!

L'accueil

Quand le fonctionnaire nouvellement recruté arrive pour la première fois à la Commission il va s'adresser au bureau d'accueil⁴³ qui lui fournit un grand nombre de renseignements. Il y a un service logement, un service juridique, un service réservation de spectacles et un service manifestations socio-culturelles.⁴⁴

On lui donne aussi un sac rempli de documents sur les activités à la Commission et les conditions de vie à Bruxelles. Spécifiquement ce sac contient,

- Une invitation à un rendez-vous avec le service des droits administratifs.
- Quant à la politique sociale: des exemplaires des "informations administratives: réglementation relative à la couverture des risques de maladie des fonctionnaires des Communautés européennes, Absences pour maladie, Régime Commun d'assurance maladie - Bureau Central. Une brochure sur la pension. L'introduction à la politique sociale et un programme des spectacles à Bruxelles, organisé par la Commission. L'introduction au "Cercle de Famille". Les plans et les coordonnées de la Commission, ainsi que des groupes de loisirs.
- Quelques brochures sur les politiques communautaires.
- Quant au travail: guide d'accès aux documents de la Commission et un document sur la sécurité et la classification des documents à la Commission.
- Guides et plans de Bruxelles.

Le fonctionnaire sera occupé quelques journées à régler ses affaires administratives. Sa prochaine démarche sera de se rendre à un rendez-vous au service de droit individuel où le fonctionnaire amène ses pièces personnelles. Suivant ses papiers personnels, le service détermine ses droits individuels (les formes d'allocations).

⁴³ Ses activités font partie de la politique sociale.

⁴⁴ Suivant la brochure informant sur la politique sociale.

Puis il doit aller à un autre bureau, dont le but est de fixer son salaire et après il doit se rendre dans un autre bureau encore pour les privilèges, ensuite au bureau de sécurité pour obtenir sa carte de service (sans elle il est impossible d'entrer à la Commission) et des vignettes de parking si le fonctionnaire est propriétaire d'une voiture. Enfin il doit s'adresser au service médical pour un examen.

Il lui est proposé de suivre des cours d'introduction et depuis la fin de 1994 la Commission organise, comme juste indiqué, des cours d'introduction adressés particulièrement au fonctionnaires de grade A8. Ces cours ont une durée totale de trois semaines. Ils sont organisés par l'unité de formation et ils font partie de la politique de formation de la Commission, à laquelle nous retournerons plus tard.

A la fin de cette "tournée" le dossier personnel du fonctionnaire est établi dans lequel il se trouve tout document concernant sa situation administrative, sa compétence et son comportement et les observations formulées par le fonctionnaire sur ces documents.

Le fonctionnaire a droit d'avoir connaissance de tous les documents dans son dossier. Il n'est pas fait mention de l'opinion politique, religieuse, et philosophique du fonctionnaire. Le dossier est confidentiel.

LES CONDITIONS DE TRAVAIL DU FONCTIONNAIRE

Le Statut précise les règles pour la durée du travail et pour les congés. La durée du travail ne peut excéder 42 heures par semaine. Mais s'il y a un cas d'urgence ou un surcroît du travail, il peut être demandé au fonctionnaire d'accomplir des heures supplémentaires du travail, n'excédant 150 heures par période de six mois. Les heures supplémentaires ne donnent pas droit à ni compensation, ni rémunération. Pour des cas de maladie le fonctionnaire sera obligé de produire un certificat médical si son absence dépasse quatre jours:

"lorsque ces absences pour maladie non supérieures à trois jours dépassent, sur une période de douze mois, un total de douze jours, le fonctionnaire est tenu de produire un certificat médical pour toute nouvelle absence pour cause de maladie."⁴⁵

Si l'absence du fonctionnaire dépassé douze mois pour une période de trois ans, l'AIPN a droit de saisir la Commission d'invalidité qui lui donne son avis sûr le cas. Nous avons entendu qu'il y a un abus: quelques fonctionnaires prennent ses vacances et pendant les vacances ils tombent malades. Les vacances sont annulées et les fonctionnaires restent absents pour la maladie. Les vacances sont ainsi regagnées. Les discussions d'absence pour des cas de maladie de certaines catégories ou de certaines nationalités est un sujet délicat à la Commission.

L'article 60 précise que le fonctionnaire ne peut pas être absent, sauf s'il s'agit des cas de maladie ou d'accident, sans avoir l'accord de son supérieur. Toute absence irrégulière constatée est imputée sur la durée du congé annuel du fonctionnaire. En cas de l'épuisement de son congé il ne bénéficie pas d'une rémunération de la période correspondante.

Le fonctionnaire a droit à un congé annuel, le maximum est trente jours ouvrables et le minimum est vingt-quatre jours ouvrables. Quand il s'agit le congé d'accouchement la femme enceinte à droit à avoir un congé de six semaines avant l'accouchement et qui se termine dix semaines après l'accouchement.

Le système de carrière

L'attitude négative des fonctionnaires envers la politique du personnel est due aux règles du déroulement de la carrière ou plutôt au manque de règles, à l'ambiguïté. Les fonctionnaires sont divisés en catégories (A,B,C,D). Les fonctionnaires de catégorie B assistent les fonctionnaires de catégorie A dans l'accomplissement de leurs tâches, ils ont un travail à caractère technique. Les fonctionnaires de catégorie C font un travail de secrétariat et les fonctionnaires de catégorie D assurent le fonctionnement de l'infrastructure de la Commission: le transport, le courrier et les gardes etc. Chaque catégorie est divisée en grade de 1 à 8. Pour le fonctionnaire de catégorie A le système est fait ainsi:

⁴⁵ Statut le titre IV, p. 20

	A1	directeur général
Conseiller Principal	A2	directeur, directeur général adjoint
Conseiller	A3	(titre chef de division), chef d'unité
	A4	(chef d'unité/"middlemanagement" pour les A4 et A5 (titre administrateur principal)
	A5	
<hr/>		
	A6	(titre administrateur, compris aussi A7)
	A7	expérience professionnelle de deux ans, post universitaires
	A8	le candidat arrivé de l'université, (titre administrateur adjoint)

Il est en général seulement possible d'entrer aux grades A7/A8 mais il y a quelques fonctionnaires qui sont entrés au postes spécifiques d'un grade supérieur. Les grades A3 à A1 sont politiques et il faut le soutien politique nationale⁴⁶. Les fonctionnaires se sont plaints que les postes A4-A5 peu et peu sont aussi devenus de postes politiques. Le système de "middle management" a fait son possible pour que les fonctionnaires de grades A5 et A4 deviennent chef d'unité, un poste réservé avant aux fonctionnaires de grade A3. C'est une décision qui a été prise à la Commission en 1987-1988, à l'époque des démarches de modernisation. Le grade est divisé en échelons de 1 à 8.

Le fonctionnaire jouit de la sécurité du travail et ne peut pas être licencié, sauf s'il y a un manquement des obligations, voir le régime disciplinaire. Le système a d'autres manières de se débarrasser du fonctionnaire pour une raison ou une autre, souvent pour une raison politique: Il peut être affecté à un domaine qui n'a pas d'importance, ou à un poste de

⁴⁶ Là les fonctionnaires danois avaient un grand problème, car le Cabinet Christophersen ne s'occupait pas du tout de la carrière des fonctionnaires danois. Il fallait qu'ils se débrouillent seuls. Le Cabinet a peut-être estimé que ce domaine n'était pas l'affaire du Cabinet mais le problème est que tous les autres Cabinets se mêlaient de ces affaires et en plus, quelques nationalités étaient de vrais experts dans ce domaine (par exemple le Cabinet Delors). Les Danois étaient défavorisés dans ce jeu et ils étaient donc déçus de l'attitude du Cabinet. Un certain nombre leur tournait le dos. Par contre, le Cabinet s'occupait des stagiaires, avec succès: Le Danemark a beaucoup de places en comparaison avec les autres pays.

responsabilité sans portefeuille, ou encore à un poste qui dépend peu de la hiérarchie. Le titre, "conseiller" peut servir de poste d'attente.

Il existe un double système de carrière: le premier est basé sur des critères objectifs comme l'ancienneté et les qualifications:

" Le fonctionnaire comptant deux ans d'ancienneté dans un échelon de son grade accède automatiquement à échelon suivant de ce grade"⁴⁷

Un jeune fonctionnaire de grade A8 brillant doit donc attendre des années d'expérience avant obtenir une promotion importante.

L'autre système est informel et il est basé sur le principe des contacts importants qui font avancer le fonctionnaire dans sa carrière. La nationalité peut jouer un grand rôle aussi. Il y a des fonctionnaires niant l'existence des postes nationaux: pour un poste espagnol, il était exigé que le fonctionnaire candidat ait la nationalité espagnole. Dubois rapporte un tel cas:

"Comme par le passé, on félicitera le juge d'avoir annulé des nominations au grade A2 dans lesquelles le critère de nationalité l'a emporté sur celui de la compétence, ce qu'interdit l'article 27 alinéa 3 du statut. En l'occurrence, le TPI [le Tribunal de Première Instance] reprend la terminologie en usage chez les fonctionnaires et déclare que le poste en cause a été considéré comme un "poste italien" ou qu'une candidature était une "candidature espagnole" (TPI 3 mars 1993, Boos et Fischer c/ Commission, T-58/91, Rec. p. II-147)."

Ensuite, il fait un commentaire:

"Il faut cependant se garder de toute illusion. Dans cette affaire, non seulement les indices d'illégalité étaient très forts mais la Commission a invité le Tribunal à "ne pas se cacher les yeux devant certaines réalités politiques". On comprend fort bien que la position de l'institution communautaire n'est pas toujours confortable. Faut-il alors mettre le statut en harmonie avec la réalité? Ce serait risquer d'accentuer encore ce qui est tout de même une dérive contraire à une exigence fondamentale de la Communauté, l'absence de discrimination fondée sur la nationalité."⁴⁸

Plusieurs éléments rendent cette citation importante. D'abord c'est la première fois que nous voyons une preuve d'aveu de la Commission de l'existence des postes nationaux. Deuxièmement Dubois met en question la valeur du Statut pour ce domaine (mais il y en a

⁴⁷ Statut le titre III p. 17

⁴⁸ Dubois p. 251

d'autres aussi). L'existence des postes nationaux est en effet une violation de l'article 27 du Statut:

"..... aucun emploi ne doit être réservé aux ressortissants d'un Etat membre déterminé".

Il nous semble qu'il y a eu depuis le début de l'époque de la CECA, des nominations nationales mais elles l'étaient exclusivement pour les postes supérieurs. Quant à la Commission contemporaine, nous avons entendu que cette pratique se fait aussi au niveau inférieur, jusqu'aux postes A5 ce qui reflète aussi une "renationalisation" grandissante de la Commission.

La réponse du Commissaire Van Miert (personnel) est tout à fait en opposition:

"Under the Staff Regulations of Officials of the EC, promotion decisions are based on a comparative examination of the merits of eligible, officials and of their staff reports on them. Nationality is never an eligibility criterion and the Commission has no statistics on the nationality breakdown of promotion decisions."⁴⁹

On établit des listes des fonctionnaires proposés pour les promotions dans les DG. Le Comité de promotion pour les fonctionnaires de catégorie A donne son avis et ensuite la promotion est attribuée au fonctionnaire par décision de l'AIPN. La représentation de cette autorité varie selon la catégorie et le grade. Le Comité de promotion A essaie de suivre le plafond de 10% de promotions rapides, arrêté par la Commission l'année dernière.⁵⁰

Les organisations syndicales luttent pour la sauvegarde d'un système de promotions faites sur des critères objectifs et sont évidemment contre l'autre système. En général, les fonctionnaires nous ont dit la chose suivant sur les possibilités de carrière:

"il faut être engagé dans les syndicats pour avoir la carrière."⁵¹

"c'est aussi les petits copains qui passent - j'explique: ce n'est pas normal que les membres de Cabinet de Delors deviennent Directeurs et Directeurs Généraux Adjoints

⁴⁹ Courrier du Personnel, No 73, du 6 au 12 octobre 1994.

⁵⁰ E information, Comité Central du personnel, le 3 novembre 1994

⁵¹ L'entretien du 7 décembre 1994, auprès d'un fonctionnaire de la DGVI.

sans passer le concours. D'autres personnes qui méritent la promotion n'en auront pas."⁵²

Le premier système, basé sur l'ancienneté, cause un problème de motivation: le fonctionnaire n'est pas motivé pour faire des efforts et pour faire de son mieux parce qu'il n'est pas récompensé pour son effort. Le fonctionnaire doit rester à son poste au minimum deux ans avant d'avoir une nouvelle promotion. Selon les fonctionnaires, la situation est telle que même un fonctionnaire, qui ne la mérite pas, a sa promotion presque en même temps que des fonctionnaires avec lesquels il est entré à la Commission. Ce système est mauvais pour l'ambiance d'une Direction Générale.

Or l'existence, d'un système où les contacts personnels peuvent décider de la carrière d'un fonctionnaire rend les autres fonctionnaires frustrés et l'existence d'un double système de carrière imprègne le système d'ambiguïté et de non-transparence.

Le système de carrière se construit sur des principes différents. Au bas, il règne un certain esprit de justice: on essaie de recruter les jeunes fonctionnaires sur des critères objectifs et il existe plus ou moins un système de quota entre les nationalités. L'existence d'un système de quota est en encore plus significatif pour les postes au niveau supérieur, surtout les postes A1 et A2 et plus ou moins les postes A3 où les fonctionnaires sont recrutés selon leur nationalité et selon l'avis du gouvernement de leur pays.

"Je peux vous dire que si Paris n'avait pas accepté ma nomination comme Directeur, je n'aurais pas eu ce poste."⁵³

Tous les deux ans, le chef élabore un rapport de notation sur les efforts et les capacités du fonctionnaire. Le rapport est fait sur tous les fonctionnaires, sauf les fonctionnaires de grades A1 et A2. Le rapport contient l'évaluation suivante: une description sur les tâches et le domaine de responsabilité; ses connaissances linguistiques; ses capacités intellectuelles et ses qualités personnelles. Ce rapport est prévu pour aider les chefs dans leurs décisions de promotions, mais son importance n'est pas grande. Un problème est que si le chef donne au fonctionnaire une mauvaise connotation, il aura des difficultés de se débarrasser de lui. Un autre chef explique que:

⁵² L'entretien du 30 mai 1994 auprès d'un haut fonctionnaire de la DGVl.

⁵³ L'entretien du 21 juin 1994 auprès d'un haut fonctionnaire français.

"la notation a perdu son importance parce dans le cas où le chef a des commentaires négatives à écrire, [il sera difficile car] cela peut entrainer le malheur pour ce fonctionnaire.⁵⁴

Le critique qu'on peut encore porter, est le manque d'élément humain dans ce système: le système hiérarchique est souvent tellement impersonnel qu'il est difficile pour le chef d'accomplir cette sorte d'évaluation et elle n'a aucun impact. C'est un système superficiel. Il vaudrait donc mieux qu'il y ait plusieurs conversations/entretiens entre le chef et son fonctionnaire. Ainsi le fonctionnaire aurait l'impression que son chef s'intéresse à lui et que son chef élabore un plan de carrière.

Le salaire

Le système est très compliqué: le traitement net est constitué premièrement d'un traitement de base. Le montant dépend de la catégorie (A,B,C,D), du grade et de l'échelon. A cela il est ajouté des allocations familiales; 5% du traitement de base est donné en allocation de foyer; des allocations d'enfants à charge et en allocations scolaires. Il est aussi ajouté, au traitement de base, les indemnités de dépaysement de 16% du traitement de base et des indemnités de secrétariat pour les fonctionnaires de la catégorie C⁵⁵.

Le fonctionnaire paye des cotisations sociales:

- pour la pension, 8,25 % du traitement de base
- assurance-maladie maximum 2 % du traitement de base
- accident 0,1 % du traitement de base

Il paye aussi une contribution temporaire (en cas de crise) de 5,83% du traitement de base. C'est un principe qui sera appliqué jusqu'au 1er juillet 2001 depuis le 1er janvier 1992.

⁵⁴ L'entretien du 7 juillet 1994 auprès d'un Chef d'unité de nationalité danoise.

⁵⁵ Cette indemnité existe pour qu'il soit plus facile pour la Commission de recruter des fonctionnaires de la catégorie C des pays où le niveau de rémunération est le plus élevé du territoire de la Communauté.

"Les fonctionnaires européens ne paient pas d'impôts.....En réalité, les fonctionnaires européens paient bel et bien un impôt communautaire sur le revenu."⁵⁶

Mais si! les fonctionnaires européens paient l'IMPOT. Le règlement du Conseil 260/68 du 29 février 1968 est le cadre du système. L'impôt est partiel, ce qui veut dire que le fonctionnaire paye l'impôt calculé sur le montant imposable obtenu selon un système de fractions d'un échelon de minimum 8% à un maximum de 45%.⁵⁷ L'impôt est inscrit en recettes aux budgets des Communautés.

Quelques exemples du salaire⁵⁸:

A7/1: deux ans expérience, sans enfants, sans famille. Le traitement de base par mois est de 156.033 bef = environ 31.200 Dkr. Après l'indemnité de 16%, les contributions et l'impôt. Le salaire net est de 147.688 bef = environ 29.500 Dkr.

A4/1: sans famille. Le traitement de base par mois est de 254.416 bef = environ 50.900 Dkr. Après l'indemnité de 16%, les contributions et l'impôt. Le salaire net est de 223.073 bef = environ 44.600 Dkr.

A4/1: deux enfants. Après allocations familiales, allocations pour deux enfants, 16%, les contributions et l'impôt. Le salaire net est de 268.806 bef = environ 53.800 Dkr.

Le système du salaire est dit être fait selon le système suivant: la moyenne du salaire des postes diplomatiques des Etats membres, (à cette époque il y avait uniquement "les six" à la CECA). Les conditions étaient différentes autrefois: les fonctionnaires ayant quitté leurs postes de grande sécurité dans la fonction publique ne savaient jamais quelle serait la durée de vie de la Communauté, il a donc fallu une sorte de récompense pour ce risque. Aujourd'hui la situation est différente, le risque n'est pas grand et les fonctionnaires européens ne peuvent plus se voir comme des diplomates mais plutôt comme des fonctionnaires d'une fonction publique équivalente à celle des Etats membres: leur famille

⁵⁶ Le bureau de représentation de la Commission à Bruxelles a fait rédiger une petite brochure contredisant tous les malentendus. L'un de ces malentendus porte sur la question de l'impôt.

⁵⁷ Entretien auprès un fonctionnaire travaillant sur le système de rémunération fait le 16 décembre 1994.

⁵⁸ Les renseignements viennent des documents internes de la Commission.

est ici, ils ont tous leurs activités à Bruxelles, ils ne doivent pas s'installer dans d'autres pays comme le font les diplomates. En conséquence du salaire élevé, les fonctionnaires ont tendance de rester en service même s'ils sont malheureux. Où est-il possible de trouver un travail à ce salaire dans les Etats membres? Souvent le fonctionnaire reste et cela crée une mauvaise ambiance et une démotivation au sein de la Commission.

Mais il faut tenir compte aussi du fait que le salaire est basé sur la condition que certains familles doivent vivre d'un seul salaire. En effet il est très difficile pour le conjoint ou la conjointe de trouver un travail à Bruxelles. Pour tous les emplois à Bruxelles, il est exigé que les candidats soient bilingues néerlandais/français.

Le système de mobilité

Le système de mobilité a pour objectif de créer une flexibilité à la Commission et de donner aux fonctionnaires un esprit généraliste. S'ensuit le principe de libre-marché: le fonctionnaire demande les DG ayant une bonne réputation. Par contre les DG ayant une mauvaise réputation, ont évidemment des difficultés à recruter des fonctionnaires. La situation est telle à la Commission, qu'il y a des DG où il y a presque une liste de réserve/queue pour entrer et il y a des DG ayant plusieurs postes vacants.

En général, on dit aux jeunes fonctionnaires qu'il faut bouger, qu'il ne faut rester sur le même poste que 3-4 ans. Mais le principe de mobilité est-il beaucoup appliqué?

Pour la période du 1er janvier 1993 au 31 décembre 1993, nous constatons que le nombre des fonctionnaires pratiquant la mobilité est assez limité. Ci-dessous est indiqué le nombre pour les DG ayant reçu le plus grand nombre des fonctionnaires,

- DGIA, relations politiques extérieures, 17 fonctionnaires
- DGIII, industrie 13 fonctionnaires
- DGVII, agriculture 14 fonctionnaires

Au total d'après un schéma, 755 fonctionnaires ont fait la mutation. La mobilité interne augmente à 438 fonctionnaires et la mobilité externe, d'une DG à une autre, n'est fait pendant toute une année que par 317 fonctionnaires⁵⁹

Il est donc évident que le principe de mobilité n'est pas très appliqué. Pourtant il y a ci-dessous une note que le personnel de la Commission a reçu au mois de mai en 1993 du Secrétaire Général Williamson et du Directeur Général de la DGIX De Koster, précisant qu'il faut pas faire la mobilité trop souvent.

"Depuis un certain temps, la DGIX est saisie d'un nombre croissant de demandes de mutation dans le cadre d'un avis de vacance, de fonctionnaires étant restés pour une courte période dans leur affectation précédente.

Sans mettre en cause le principe de mobilité, qui est et reste un des éléments de base de la politique du personnel de la Commission, il est à noter, que des mobilités trop fréquentes d'un fonctionnaire peuvent porter préjudice au bon fonctionnement des Directions Générales concernées, sans bénéfice significatif pour l'ensemble de l'institution. L'intérêt du service doit alors jouer un rôle majeur dans la décision de mobilité.

Dans cette optique, il convient de prévoir que des propositions de mutation de fonctionnaires ayant moins de deux ans de permanence dans leur affectation, surtout dans le cas de fonctionnaires nouvellement recrutés, ne seront normalement pas prises en considération par l'AIPN à moins que l'intérêt du service ou celui de l'intéressé ne soit clairement justifié".

Dans sa réponse aux questions parlementaires, le Commissaire Van Miert suppose aussi qu'il est un instrument essentiel de la politique du personnel.

"La mobilité est un élément essentiel de la politique du personnel de la Commission. Les orientations retenues prévoient qu'elle s'applique aux fonctionnaires des carrières inférieures des catégories A et B exerçant les mêmes fonctions depuis plus de trois ans et ceux des carrières intermédiaires de ces catégories exerçant les mêmes fonctions depuis de cinq ans..."

Selon le petit nombre de mutation, il faut croire que la Commission essaie de faire apparaître que la mobilité est importante. La mobilité est aussi cela qui attire les jeunes diplômés.

⁵⁹ Schéma de IX.A.03 du 17 novembre 1994.

Les problèmes qui se trouvent dans ce système peuvent aussi contraindre aux fonctionnaires de faire la mobilité. Voici quelques citations des fonctionnaires qui annoncent ces problèmes.

"La mobilité est insatisfaite - c'est un exemple d'un principe non appliqué selon le besoin du personnel mais seulement selon celui de l'autorité. Les postes annoncés aux feuilles vertes sont réservés."⁶⁰

Les feuilles vertes sont distribuées aux fonctionnaires par la DGIX. Sur les feuilles sont annoncés les postes vacants.

Nous avons entendu la critique plusieurs fois parmi les fonctionnaires interviewés et parmi nos amis.

"J'ai perdu deux ans de promotion en pratiquant la mobilité parce qu'on perd dans une DG ce qu'on a acquis dans une autre DG"⁶¹.

Avec ces commentaires, nous avons contacté à la DGIX, l'unité qui s'occupe de la mobilité, afin d'avoir une explication. Voici les réponses.

"Je crois qu'il y a 20% des postes qui sont déjà occupés".

"Une DG est obligée de prendre en compte la liste de promotion des autres DG, mais si le fonctionnaire veut être sûr, il attendra sa promotion dans une DG et quand il l'aura il partira à une autre DG"⁶².

Evidemment le système crée une flexibilité mais le prix à payer est la spécialisation. A travers de nos entretiens, nous avons appris qu'il existe des DG, dont les Directeurs et les Chefs d'unité sont des fonctionnaires qui y étaient depuis longtemps. Cela signifie qu'il existe des DG qui préfèrent que leurs Chefs sont des spécialistes. De plus il faut aussi se demander s'il est en réalité de l'intérêt à la Commission d'être servi par un corps de fonctionnaires généralistes?

⁶⁰ L'entretien du 14 juin 1994 auprès d'un fonctionnaire de nationalité allemande de la DGII.

⁶¹ Les entretiens que nous avons fait dans des services choisis.

⁶² Entretien fait auprès d'un fonctionnaire IX.A.03. le 17 novembre 1994.

Si le fonctionnaire veut une grande carrière, un poste de niveau supérieur qu'A4, il aura peut-être plus de chances en restant dans une seule DG pendant toute sa carrière, sauf s'il a la possibilité d'aller dans un cabinet.

LA POLITIQUE SOCIALE

Elle est faite pour faciliter l'intégration des fonctionnaires et de leurs familles à Bruxelles; assister les fonctionnaires en difficulté; veiller aux bonnes conditions sociales quel que soit le lieu d'affectation; pour donner des moyens aux parents et pour maintenir les liens avec les fonctionnaires retraités⁶³. La politique sociale est constituée de deux piliers dont l'un l'infrastructure sociale et l'autre l'élaboration et la gestion des politiques du domaine.

L'infrastructure comprend des institutions telles que les bureaux d'accueils, les foyers d'activités culturelles et sportives, le service médical et les assistants sociaux pour le fonctionnaire; les crèches, les garderies et les centres de vacances pour ses enfants. Enfin, il y a les aides financières se rapportant à toute intervention pour les handicapés, les pensions, les aides familiales et un prêt ponctuel pour la restauration d'habitation sur base de critères sociaux. Quelques exemples des institutions:

Le service social

Les assistants sociaux sont prêts à aider le fonctionnaire ayant des problèmes sociaux ou financiers, ou se trouvant dans d'autres situations difficiles de sa vie privée. Ils renseignent également sur les activités socio-culturelles ou sur les autres éléments de l'infrastructure de la politique sociale.

Le service médical

Le fonctionnaire fait un examen médical obligatoire lors de son entrée en service. Chaque année, il sera obligé de se rendre à l'examen annuel. De plus, il peut toujours s'adresser au

⁶³ Info-social no1 octobre 1994

service médical pour des problèmes physiques ou psychologiques liés au travail, pour des vaccinations, la radioprotection etc. Le service assure aussi une permanence de soins courants d'infirmierie.

L'autre pilier de la politique sociale contient toutes les politiques liées au domaine social: les allocations, les pensions, les loisirs, l'égalité des chances, les handicapés.

La politique sociale est exécutée par l'unité politique sociale en collaboration avec les Comités Paritaires donnant des orientations en matière de politique sociale et ils contribuent au bon fonctionnement des secteurs différents.⁶⁴ Nous décrivons brièvement ci-dessous le contenu des politiques.

L'assurance-maladie

Le fonctionnaire bénéficie d'une couverture de 80% sur les frais médicaux du fonctionnaire. Son conjoint et ses enfants bénéficiaient de la même couverture si le conjoint ne bénéficie pas pour lui-même d'une assurance-maladie. Quand il s'agit des consultations, des visites, des interventions chirurgicales, de l'hospitalisation, des produits pharmaceutiques, de la radiologie, des analyses etc le taux de remboursement s'élève à 85% et il est de 100% pour les maladies graves ainsi que pour le cancer. Le fonctionnaire contribue à cette assurance par prélèvement maximum de 2% de son traitement de base.

Le fonctionnaire est aussi couvert contre les risques de maladies professionnelles et les risques d'accidents. Il contribue à ce système par un versement de 0,1% de son traitement de base.

Les pensions

Le plus grand nombre des pensions est la pension concernée les retraités. Si le fonctionnaire arrête sa carrière à l'âge de 65 ans il obtiendra 70%, le pourcentage maximum de son

⁶⁴ Il en existe plusieurs: Comité Paritaire des Actions Sociales (COPAS), Comité pour les Crédits Sociaux Interinstitutionnels (CCSI), Comité paritaire de gestion du Centre de la Petite Enfance (COCEPE), Comité Paritaire d'Accompagnement crèches/garderies (CPA), Comité Consultatif d'Octroi des Prêts et Secours (CCOPS) et Comité des prêts à la construction et Comité de direction du CIE d'Overijse.

dernier salaire et plus 2% en bonus. En conséquence les fonctionnaires attendent l'âge de 65 ans avant de prendre leur retraite pour obtenir le maximum, ou attendent un accord rentable et favorable suite de l'élargissement.

Selon la personne enquêtée, la pension d'invalidité est un système trop avantageux et abusif⁶⁵

"lorsqu'il est atteint d'une invalidité permanente considérée comme totale et le mettant dans l'impossibilité d'exercer des fonctions correspondant à un emploi de sa carrière". (Selon l'article 78 du Statut, la pension d'invalidité est donnée au fonctionnaire.)

C'est la Commission d'invalidité qui décide du cas d'invalidité et cette Commission est constituée d'un médecin représentant la Commission européenne, d'un médecin représentant le fonctionnaire et d'un médecin d'accord.

Dans le cas de décès le survivant peut choisir entre 60% de la pension acquise ou 35% du traitement de base ou 60% du minimum vital (le salaire de D4 fois 120% 75.956 fois 1,2 = 91147,2 Bf = 18.200 Dkr.)

L'égalité des chances

Depuis 1982 la Communauté a élaboré des programmes d'action communautaire afin d'améliorer les conditions de promotions des femmes dans les institutions communautaires. A la DGIX il y a une unité "Egalité de chances" qui s'occupent de la condition féminine. Il s'agit de deux grands domaines; le recrutement⁶⁶ et la carrière des femmes.

Nous avons déjà mentionné le problème du concours: durant la période 1989 à 1993, seulement 31% des femmes ont réussi l'épreuve éliminatoire contre 69% des hommes. A la dernière étape du concours, la proportion des lauréats de 26% de femmes contre de 74 d'hommes.

⁶⁵ L'entretien est accompli le 8 décembre 1994.

⁶⁶ Nous avons déjà mentionnés les problèmes de recrutement des femmes.

La carrière pour les femmes est aussi problématique: en 1990 il y avait 11,6% de femmes fonctionnaires de catégorie A. L'objectif était d'atteindre 14% en 1994.⁶⁷ Il faut demander s'il fait de sens de formuler ces objectifs. Si l'on change pas le système de recrutement on aura des difficultés d'atteindre l'objectif. Le nombre de femmes parmi les fonctionnaires sont liés au système de recrutement et peut-être au genre de travail. Les femmes qui occupent un poste de responsabilité constituaient 2% en 1993.⁶⁸

Alors dans le deuxième Programme d'Actions positives de la Commission en faveur de son personnel féminin (1992-1996), la décision était prise de mettre en oeuvre plusieurs actions positives afin d'améliorer les conditions des femmes. Toutes les actions ont pour but de favoriser les femmes: assurer la participation des femmes aux jurys de concours et dans les comités de promotion, reviser la forme des concours, créer au sein de l'administration une fonction de conseil en formation et en carrière pour les femmes et augmenter le nombre de femmes occupant des postes d'encadrement.

Il y est écrit aussi que:

"les directions générales qui n'auraient pas été en mesure d'atteindre les objectifs définis ci-dessous établiront, à l'attention de l'administration, un rapport circonstancié sur les obstacles rencontrés"⁶⁹.

Les loisirs organisés par la Communauté européenne

Si le fonctionnaire est intéressé, il pourra faire toutes ses activités, ses loisirs au sein de la Communauté européenne. Les offres sont multiples. Il y a 50 cercles culturels et sportifs.

Il y a le foyer où le fonctionnaire peut aller avec ses collègues prendre un petit verre et jouer au bridge, aux échecs etc. De plus, des spectacles divers sont organisés. Il est possible aussi pour le fonctionnaire de réserver le foyer pour ses soirées ou d'autres fêtes.

⁶⁷ Nous ne savons pas si l'objectif est atteint.

⁶⁸ Tous les renseignements viennent des brochures diverses que l'unité "Egalité des chances" nous a données.

⁶⁹ Cette politique nous fait penser à la politique des féministes en 1970 au Danemark où la femme était favorisée pour un poste en raison de son sexe. Cela indique que la Commission a un retard par rapport aux pays nordiques quand il s'agit d'une partie de la politique des ressources humaines.

Au centre interinstitutionnel européen d'Overijse, il se trouve un centre sportif: sept courts de tennis, quatre terrains de badminton, un terrain de football, une plaine des jeux pour les enfants, un minigolf et un clubhouse avec bar et restaurant.

Pour sa famille la Commission offre les cercles de famille où on essaie de faciliter l'intégration du fonctionnaire et de sa famille à Bruxelles en leur fournissant des renseignements sur la vie à Bruxelles, sur les démarches administratives à faire à l'intérieur et à l'extérieur de la Commission.

Pour les enfants il y a des crèches, des garderies (de 4 à 12 ans) où les élèves, en particulier ceux qui viennent de "l'Ecole Européenne", peuvent aller chaque jour après les cours. Des centres de vacances organisent des colonies de vacances dans tous les Etats membres. Toutes ces activités sont payantes. Le problème est aussi qu'il n'y a pas assez de places pour tous les fonctionnaires désirant en profiter.

Pour quelqu'un de l'extérieur, il peut sembler singulier que la Commission s'occupe de ce domaine de la vie du fonctionnaire (presque selon le modèle d'entreprise japonaise) mais il ne faut pas ignorer les problèmes que les fonctionnaires européens rencontrent avec l'administration belge. Si la Commission exige d'avoir un corps de fonctionnaires indépendants des intérêts nationaux, il faut qu'elle s'occupe totalement de leurs conditions, (comme le ferait un Etat). C'est indispensable du fait que les problèmes sont nombreux:

- problèmes d'intégration à Bruxelles: sentiment de solitude et de déracinement.
- divorce en grand nombre - Les couples se créent à la Commission.
- l'épouse ou l'époux du fonctionnaire éprouve des difficultés à trouver un travail.
- l'endettement - quelques fonctionnaires dépensent plus qu'ils ne gagnent et il est facile d'obtenir du crédit à Bruxelles pour un fonctionnaire européen. Le service social a constaté que ces fonctionnaires dépensent beaucoup en raison de leur solitude.
- un problème particulier: les retraités deviennent conscients de la perte de leur culture nationale quand ils arrêtent leur carrière professionnelle. Est-ce qu'ils doivent rentrer dans leur pays? Le problème est que le fonctionnaire ne se sent plus chez lui dans son

pays natal, en bref, il ne peut plus y vivre! Est-il alors attaché à la Belgique et Bruxelles? - Non il est attaché à la Commission européenne!⁷⁰

Il nous semble que le système met le fonctionnaire dans une situation du cercle vicieux: Le fonctionnaire à un problème d'intégration à Bruxelles et l'administration belge n'est pas très aimable⁷¹, donc pour ne pas se sentir perdu tout de suite, il s'adresse aux services de la Commission qui lui conseillent et l'aident ce qui lui évite de prendre contact avec les institutions belges. La Commission offre aussi toutes sortes d'activités sportives et culturelles et ainsi le fonctionnaire n'est pas obligé de rencontrer des Belges (en-dehors de la Communauté). Mais le prix à payer est peut-être un sentiment de solitude, de déracinement ce qui conduit à une méconnaissance des Belges et de la Belgique.

Il existe à Bruxelles un Bureau de Liaison Bruxelles-Europe s'occupant des questions administratives que les Européens nouveau installés à Bruxelles peuvent avoir afin de s'intégrer. Sinon ce bureau a pour fonction aussi de sensibiliser les Belges à la présence de la Communauté européenne.

Peut-être faudrait-il un système où la Communauté s'engage directement dans une coopération avec les institutions belges afin d'améliorer les conditions pour les fonctionnaires. Ainsi les Belges pourraient avoir l'occasion de connaître la Commission et peu à peu établir une confiance réciproque⁷².

LA POLITIQUE DE FORMATION

Elle devrait être un instrument d'intégration et de socialisation des fonctionnaires et un moyen de perfectionnement qui permet les fonctionnaires à exécuter leurs tâches à un haut niveau. Mais elle fait penser plutôt à une école de cours de soir. La plupart de cours n'ont

⁷⁰ Nous référons les problèmes selon l'entretien auprès du service sociale le 9 décembre 1994.

⁷¹ Nos expériences à Bruxelles.

⁷² La Commission n'a pas un tel contact mais le service social discute des problèmes avec Bureau de Liaison Bruxelles-Europe qui est une institution qui s'occupe uniquement des affaires des Européens qui s'installent à Bruxelles.

rien à faire avec le genre du travail. Les cours ne sont non plus un élément de carrière. Cela indique que le fait de suivre des cours n'est pas lié à la carrière personnelle du fonctionnaire.

Le manque d'une politique réelle de formation est sérieux parce que si la culture administrative de la Commission n'est pas assez homogène et forte, il existera un manque éventuel de solidarité et de loyauté au sein de l'organisation.

La politique de formation d'aujourd'hui date de 1991. L'objectif est beau mais la pratique est différente.

"- un volet essentiel de la politique des ressources pour maintenir et améliorer le capital des ressources humaines de l'institution; - une partie intégrante de la politique des carrières liée au développement professionnel des fonctionnaires et agents, et à la promotion sociale, notamment en vue du passage de catégorie; - un des aspects principaux de la fonction du management. - un instrument de la politique d'égalité des chances définie dans le Programme d'Actions Positives en faveur du personnel féminin."⁷³

L'opinion des fonctionnaires sur la politique de formation est très variée: quelques-uns la trouvent très bonne mais d'autres la trouvent ridicule. En général, il nous paraît que les fonctionnaires ayant suivi sérieusement des cours, trouvent que les cours sont d'une haute qualité, surtout des cours de langues. La critique porte surtout sur le contenu du programme de formation. Ils se plaignent du genre d'actions des cours et de la capacité: il y a des cours qui n'ont pas leur place à la Commission et que les fonctionnaires peuvent suivre ailleurs. Il y a des cours qui devraient être donner, à caractère plus spécifiquement lié à l'exécution du travail. Monter un programme aussi vaste, nécessite des ressources et le nombre d'actions de cours par exemple aux universités est réduit au grand regret des fonctionnaires. Un autre problème est celui des places disponibles. Quelques fonctionnaires ont fait l'expérience d'être refusés plusieurs fois en raison du nombre limité de places.

Il suit quelques exemples des réponses. Les réponses sont très variées:

⁷³ "La nouvelle politique de formation", p. 5 1991 La Commission.

"j'ai suivi plusieurs cours et ils pourront être améliorés. Il y a un risque d'offrir un trop grand nombre de cours: ils ne couvrent pas mes besoins. C'est au fonctionnaire de faire le bon choix et là il y a un manque d'information à l'unité de formation."⁷⁴

"Je suis des cours de langue et il y a eu des séminaires. Sinon il n'y a rien de formation à la DGII même si l'on en a besoin. Il y a quelques ans je suivais des cours à l'université mais il n'y a pas le temps et on n'est pas encouragé à suivre des cours - au contraire".⁷⁵

"J'ai suivi des cours de langue qui étaient d'une qualité excellente. Je trouve les offres très intéressantes mais je n'ai pas le temps d'y aller".⁷⁶

La politique de formation est impersonnelle et n'est pas liée à la carrière du fonctionnaire. C'est sur sa propre initiative qu'il suit des cours. L'attitude de son chef d'unité l'encourage à la faire ou non: en cas du surcroît de travail ou de réunion, il ne laisse pas son fonctionnaire partir aux cours. La formation n'a pas un rôle important à la Commission; c'est une offre qui n'est pas liée ni au travail ni à la carrière. La Commission a tendance à mener une politique de "laisser faire apparaître" et cela compte aussi pour la politique de formation.

Malgré un objectif de décentralisation, la politique de formation est centralisée. Le service concerné participe uniquement à la préparation de son programme de formation sous le cadre de réglementation fixé par le Collège des Commissaires. Mais les compétences budgétaires, d'exécution et de contrôle sont restées les compétences de la DGIX, l'unité de formation.

C'est aussi cette unité qui a fait élaborer un large programme de formation. Il contient un très grand nombre d'actions de formation (147 actions), parmi elles beaucoup de cours de langues. Ce programme est offert et distribué au fonctionnaire et c'est sur cette base et sur la base des réponses au questionnaire, rempli par le fonctionnaire, que les services en coopération avec l'unité de formation créent leur programme de formation. Tous les services n'ont pas fait leur programme de formation,⁷⁷ soit qu'ils n'aient pas le temps ou

⁷⁴ L'entretien du 9 novembre 1994 auprès d'un fonctionnaire allemand de la DGX.

⁷⁵ L'Entretien du 16 juin 1994 auprès d'un fonctionnaire portugais de la DGII.

⁷⁶ L'entretien du 27 mai 1994 auprès d'un fonctionnaire français de la DGVII.

⁷⁷ Selon un briefing du 4 octobre 1994 à l'unité de formation, les plans représentent 2/3 de la population, les fonctionnaires.

qu'ils soient contre la formation - la formation prend du temps du travail - nous avons beaucoup entendu ce commentaire chez les fonctionnaires.

L'unité de formation était sans Chef d'unité depuis l'été 1994, elle était donc gérée par le Chef d'unité adjoint mais le poste n'est toujours pas occupé - peut-être est-il réservé aux Suédois ou Finnois? L'unité fait un travail important et tous les 38 fonctionnaires, environ, travaillent beaucoup. Les problèmes de la politique de formation ne proviennent pas d'eux. Dans cette unité règne un esprit dynamique que nous avons rarement rencontré à la DGIX. En général, les fonctionnaires sont passionnés par leur travail, soit qu'ils montent des actions de formation, soit qu'ils organisent de conférences. L'unité s'occupe aussi d'autres activités: des échanges des fonctionnaires et des stages dans les Etats membres. En tout l'unité s'entoure de beaucoup de partenaires: des bureaux de consultants, des bureaux de management, des hôtels, des professeurs, des institutions de formation etc. Au niveau de l'organisation, elle a pourtant souffert du manque de direction. Ce genre de travail exige beaucoup de coordination, de direction et exige que le Chef ait une vue sur les activités de l'unité. Même s'il est très positif, il ne suffit pas que le Chef ait un esprit ouvert, un style de management moderne et un don de créativité.

Commentaires finaux

Nous n'allons pas conclure ici. Plusieurs fois nous avons constaté que la politique du personnel est différente de celle d'une institution d'un Etat membre et c'est à plusieurs domaines.

Tout d'abord, la Commission intervient dans la vie privée du fonctionnaire comme si elle était un Etat. Le fonctionnaire européen est privé de toute relation avec un Etat et la Commission le remplace en fondant un système de sécurité et de protection.

Deuxièmement, la politique de carrière est arbitraire, ce qui démotive le fonctionnaire dans son travail. Le salaire a un effet négatif sur la motivation. Son niveau élevé a pour conséquence que le fonctionnaire s'habitue à un niveau de vie important qui en définitive l'empêche de quitter parce qu'il ne lui sera jamais offert ce niveau de salaire, sauf dans la diplomatie.

La politique du personnel révèle que la Commission s'intéresse plus à la forme qu'au contenu réel et qu'au conditions de travail de ses fonctionnaires. Pourquoi?

DGVI, LA DIRECTION GENERALE DE L'AGRICULTURE

Le fonds FEOGA, Fonds européen d'orientation et de garantie agricole s'élève à 52% du budget communautaire. Par conséquent, la DGVI est une des DG les plus importantes. Le chapitre sur l'histoire de la Communauté indique l'importance du secteur agricole. Il a causé des conflits et de longues discussions. La politique agricole a fini par être un des domaines les plus régularisés et les plus intégrés à la Communauté. Selon son personnel, la DGVI dirige plus ou moins le monde agricole de l'Europe, voici une déclaration d'un fonctionnaire:

"la DGVI doit obéir aux exigences, nous dirigeons toute l'Europe dans le domaine de l'agriculture par exemple s'il est nécessaire de fermer les frontières, c'est à nous de le faire, et de donner des messages aux administrations nationales, aux douanes etc. Cela marche très vite".¹

Le domaine agricole est réglé par le Traité et le travail de la DGVI est donc soumis ces articles.

L'hypothèse est que la culture administrative est fortement influée de la culture administrative française. Il existe une hiérarchie stricte et le contrôle et la coordination se trouve à un niveau élevé.

L'enquête

C'est une méthode qualitative qui est appliquée. Son avantage est qu'elle contribue à une analyse nuancée parce qu'elle ne réduit pas et ne modifie pas la quantité de renseignements ce qui est le cas pour une méthode quantitative. Mais une méthode quantitative est également appliquée afin d'avoir une vue sur les renseignements et afin de trouver les tendances intéressantes qui se cachaient dans l'enquête. Elle a servi de base de l'analyse qualitative.

¹ L'entretien le 26 mai 1994.

L'enquête sociologique (l'analyse de la DGII, DGVI, DGX et SDT) a pour but de révéler les problèmes qui se trouvent à la Commission. On essaie de comprendre le système institutionnel de la Commission par étudier la situation comme elle est selon l'avis des fonctionnaires enquêtés. Il existe une sorte d'hierarchie des données; au sommet les données solides et sérieuses et au bas les renseignements qui sont difficiles à prouver. Le sommet est constitué par les règles et par les procédures formelles. A prochain niveau il y a les résultats des entretiens qui consistent aux avis, aux convictions et aux valeurs personnels des fonctionnaires enquêtés mais aussi des résultats des autres analyses, (CEGOS, les trois ethnologues Abelès, Bellier et McDonald et Michelmann). L'enquête du CEGOS² date de 1988 et elle peut nous servir à la base pour notre enquête. Les trois ethnologues ont en 1994 élaboré un rapport sur la culture de la Commission sur la demande de la Commission. Michelmann a publié en 1978 un ouvrage suite des ses études sur l'efficacité à la Commission. Les renseignements les moins sérieux sont nos propres observations qui sont évidemment influées par notre culture. On peut aussi distinguer les données objectives et neutres comme les règles et les procédures et les données subjectives comme les avis des interviewés et nos observations. Les avis, les convictions et les valeurs du fonctionnaire peuvent nous indiquer quelle est la pratique des règles et des procédures et quelles sont les valeurs qui se cachent dans l'organisation.

Les entretiens qui sont la base de l'enquête sont faits en mai et en juin 1994. C'est la première enquête et il y a évidemment des problèmes puisque nous n'avions pas la routine. Nous voulions que la plupart d'interviewés soient des nationalités française et allemande et non une grande représentation des autres nationalités: nous avons parlé avec 26 fonctionnaires dont 11 Français, 7 Allemands, 3 Danois, 2 Italiens et 1 Espagnol, Grec et Britannique. Parmi les enquêtés il y a 4 femmes. La représentation des hauts fonctionnaires est grande de 16 hauts fonctionnaires. Les fonctionnaires constituent un groupe de 10. Nous définons un haut fonctionnaire comme un fonctionnaire de grade A1, A2, A3 ou s'il est Chef d'unité mais a un grade inférieur de ceux-ci. L'objet de l'enquête est les fonctionnaires européens de catégorie A de nationalités française et allemande. Mais nous avons également interviewés quelques fonctionnaires de la catégorie B. Pendant le

² Une entreprise française qui fait des analyses d'organisation, des cours de management etc. Le CEGOS a fait l'enquête par envoyer un questionnaire au personnel de la Commission, n'importe quelle catégorie. Environ 7500 fonctionnaires ont participé.

rassemblement de documentation, nous nous sommes rendu compte du fait que ces entretiens n'étaient pas utiles pour l'enquête.

La sélection d'interviewés est faite avec l'aide d'un fonctionnaire de nationalité danoise. Sur la liste du personnel, il a indiqué les personnes étant intéressantes pour l'enquête quand il s'agissait de l'ancienneté à l'organisation, de l'expérience ou du genre de travail. Pourtant les personnes sont toujours choisies selon les critères objectifs: la nationalité, la position hiérarchique, le numéro du personnel, l'année de nomination, le grade et le sexe. C'était un grand soutien pour nous mais ce serait aussi facilement un piège et un point faible de l'enquête. La sélection n'était plus neutre mais était choisie par une personne qui connaissait bien l'organisation. Pourtant c'était une aide pour nous car nous n'avons pas eu le problème de tomber sur une personne qui n'avait rien à nous dire.

Sa hiérarchie officielle

La Direction Générale de l'Agriculture est une grande organisation avec 865 fonctionnaires incluant toutes les catégories. Il y a 360 fonctionnaires de catégorie A dont 56 Français, 48 Italiens, 45 Allemands et Espagnols, 40 Belges, 33 Britanniques, 22 Grecs, 21 Irlandais, 17 Néerlandais, 15 Danois, 14 Portugais et 4 Luxembourgeois.³

Tout d'abord nous considérons son organigramme. Il y a un grand nombre de niveaux: le Directeur Général au sommet, puis des Directeurs Généraux Adjointes, des Directeurs et enfin des Chefs d'unité.

En décrivant les différents niveaux nous allons en même temps indiquer la nationalité des personnes qui sont placées au sommet de la hiérarchie. Le Directeur Général, un Français, a un Conseiller irlandais et un Assistant de Grande-Bretagne. Les deux s'occupent des affaires politiques. Les unités suivantes sont directement rattachées au Directeur Général: analyses et conception d'ensemble dirigée par un Allemand et affaires administratives du personnel et services généraux dont le Chef d'unité est italien. Rattaché aussi directement au Directeur Général, l'office CEE d'inspections et des contrôles vétérinaires et phytosanitaire ne fait pas partie de la hiérarchie de la DGVI et il travaille très indépendamment. D'ailleurs

³ Personnel Statistics Bulletin, DGIX A4, June 1994

la Commission a décidé de faire transférer cette section à Dublin sans consulter préalablement le personnel. Certes, le personnel n'en est pas content.

En dessous du Directeur Général se trouvent quatre Directeurs Généraux Adjoints de nationalités espagnole, anglaise, italienne et allemande. Ils ont une fonction de coordinateurs des Directeurs et comme conseillers pour le Directeur Général.

Il y a onze directeurs. Chaque Etat membre est représenté, sauf le Luxembourg. Les directions s'occupent des domaines suivants:

1. Affaires générales, relations avec le Parlement européen et le Comité économique et social.
2. Législations économiques agricoles.
3. Qualité et santé.
4. Organisation des marchés des produits végétaux.
5. Organisation des marchés des produits animaux.
6. Organisation des marchés des produits des cultures spécialisées.
7. Coordination des procédures. Simplification des règlements et promotion des produits agricoles.
8. Développement rural I.
9. Développement rural II.
10. Fonds européens d'orientation et de garantie agricole.
11. Affaires internationales concernant l'agriculture.

Si l'on étudie attentivement l'organigramme on remarquera qu'un des Directeurs, en plus d'avoir la responsabilité de sa propre direction, est aussi chargé de la coordination de sa direction avec une autre direction. Est-ce une manière de la part du Directeur Général,

d'avoir plus de contrôle avec cette direction ou pire encore est-ce une manière d'éliminer l'influence du Directeur de cette direction?

En dessous des Directeurs il y a quarante Chefs d'unité: 7 Britanniques, 6 Allemands, 5 Italiens, 5 Français, 2 Espagnols, 2 Belges, 2 Irlandais, 2 Danois, 1 Grec, 1 Portugais et 1 Néerlandais.

La voie de commande suit le principe top-down où les instructions sortent de la hiérarchie et tout dossier doit passer par la hiérarchie pour avoir l'accord et la signature du Directeur Général: la grande règle à la DGVI.

Le marron, la couleur de terre!

Avant de donner des informations sur le personnel et le travail, nous allons décrire l'intérieur du bâtiment. Tous les fonctionnaires sont rassemblés dans un grand bâtiment. Dans leur rapport les trois ethnologues, Abelès, Bellier et McDonald constatent sur la DGVI le suivant:

"cette DG occupe un vaste ensemble de bâtiments qui pour le profane, se transforme en un labyrinthe de couloirs où des fonctionnaires affairés parlent de "leur maison", en ajoutant le qualificatif "grande".....Gigantisme, puissance, la "grande maison" de la rue de la Loi est "une véritable forteresse, une sorte d'empire....."⁴

Tout est dans les couleurs beige et marron: le tapis, les portes, les murs et les fournitures qui d'ailleurs ne sont pas du style moderne. Même si le bâtiment est énorme il n'est pas facile de se tromper de route parce que les affiches, les publicités indiquent la direction se trouvant à l'étage. En effet toutes ces publicités de produits agricoles sont une des particularités de la DGVI. Sont-elles une épreuve d'une fierté professionnelle? Nous n'oublierons jamais le bureau d'un fonctionnaire travaillant à l'unité de viande porcine ayant des tableaux représentant des porcs accrochés au mur et des petites miniatures de porcs sur le bureau! Quand nous l'avons appelé afin de fixer l'entretien, il nous a dit:

"Madame, je vous avertis, je suis un porc!" (grand sens de l'humour mais pourtant significatif!).

⁴ Bellier, Abelès et McDonald p. 11

Dans le bâtiment il y a un grand self service où on voit tout le personnel prendre leur café et un centre de documentation. Quant à ce centre, la politique de la Direction Générale est qu'il doit être efficace et accueillant.

LE PERSONNEL

Nous avons fait des entretiens avec seulement 26 fonctionnaires dont la plupart sont des nationalités allemande et française: 11 Français et 7 Allemands. Nos renseignements viennent donc en majorité de nos entretiens avec ces fonctionnaires et nous vérifions nos renseignements avec les résultats de l'enquête effectué par le CEGOS et avec l'étude de Michelmann.

La hiérarchie règne

Cette enquête de CEGOS montre qu'environ 50% des fonctionnaires de la DGVI sont satisfaits et 40% sont mécontents du niveau de responsabilité dans le travail. Ceci situe la DGVI, en comparaison avec les autres DG, comme la DG dont le personnel est particulièrement mécontent sur le plan de la responsabilité dans le travail. Cela reflète bien le résultat des entretiens. Plusieurs fonctionnaires interviewés se sont plaints de niveau de la responsabilité dans le travail. Ce manque sera problématique si la hiérarchie veut bien que les directions s'occupent de beaucoup de choses et que les fonctionnaires exécutent à un haut niveau leurs tâches. Il faut que la hiérarchie donne au fonctionnaire la responsabilité nécessaire pour qu'il puisse faire son travail.

Mais cela ne reflète pas l'enquête de Michelmann. Il constate que:

"by and large, appointments to leading positions have gone to capable men, thus leadership is excellent. This leadership has allowed a great deal of delegation of responsibilities, yet made sure that there is sufficient co-ordination and integration of tasks of related departments."⁵

⁵ Michelmann p. 139.

Il faut dire que Michelmann a élaboré son enquête en 1978 et la situation peut avoir changé depuis son enquête. En tout cas la DGVl n'était pas sous autant de pression politique qu'aujourd'hui à cause de leur poids budgétaire. Le nombre d'enquêtés n'est pas suffisant pour exclure que le résultat n'est pas correct. Mais l'enquête du CEGOS montre qu'il y a une insatisfaction parmi le personnel. De plus la DGVl est connue à la Commission comme une DG d'un style de management strict.

Les entretiens indiquent que la hiérarchie, particulièrement le Directeur Général, est fort et autoritaire. Si l'on applique la théorie de McGregor il sera un chef X, pour qui "le contrôle est indispensable". Il faut souligner que nous n'avons pas fait un entretien auprès du Directeur Général. Il l'a refusé. Les renseignements sur lui viennent donc des entretiens auprès de son personnel et des conversations que nous avons eues avec nos amis à la Commission.

La grande partie des critiques, exprimant par des enquêtés, sont directement adressées au Directeur Général. Il suit quelques extraits des entretiens:

"...en plus de l'organigramme officielle il y a l'organigramme informelle. Les voies de contact et de commande ne sont pas les mêmes. Le Directeur Général a ses contacts."⁶

"Le Directeur Général prend la Direction Générale pour un jeu d'échec, il joue avec les gens!"

"Il y a eu trois Directeurs Généraux français qui étaient tous très puissants. On le trouve dans la gestion - une "gestion violente" - ils sont capables de vous engueuler quand les affaires ne marchent pas. C'est la règle ici que la DGVl ne fait pas des erreurs parce qu'on ne peut pas les rattraper" où le fonctionnaire se fera engueuler s'il fait des erreurs ou si tout ne marche pas comme il faut".⁷

Selon son personnel, il a concentré tout le pouvoir. De plus il y a des directions qui se sentent fortement négligées et contrôlées en même temps par lui. Le Directeur Général intervient dans les décisions à tout niveau de la hiérarchie et il a ses soldats, surtout de nationalité française, dans l'organisation. Ainsi, il peut surpasser les niveaux hiérarchiques

⁶ L'entretien du 17 novembre 1994 auprès d'un haut fonctionnaire.

⁷ Ces deux extraits viennent tous les deux des entretiens différents. Nous devons l'anonymiser aux fonctionnaires. Nous ne pouvons donc pas indiquer exactement dans quels entretiens ils figurent.

et diminuer le pouvoir de certains hauts fonctionnaires de la hiérarchie. Si l'on rassemble toutes les informations il sera possible de montrer trois règles qui sont imposés par le Directeur Général:

1. il exige que tous les dossiers sortant de la maison portent sa signature.
2. Il exige que le contact avec le cabinet Steichen passe travers lui.
3. Il exige que tout contact important avec l'administration française et le cabinet du Président Delors se passe uniquement avec lui.

Malgré l'intention du Directeur Général de diriger et contrôler la Direction Générale, il existe un double système des procédures: un système lourd et formel et un système informel et flexible.

Quant au système formel la règle dit, comme juste indiqué, que toute note doit passer par la hiérarchie afin de porter en dernier lieu la signature du Directeur Général. De plus, tout travail est à l'origine d'une note écrite, afin d'avoir des preuves au cas où tout ne marche pas comme il faut. Cela est un exemple d'un élément d'une culture administrative française. Il est important pour la sauvegarde d'un système qui est basé sur l'objectivité et rationalité.

Pour des raisons de temps et de flexibilité les fonctionnaires ont donc modifié le système.

Quelquefois le travail se fait donc par téléphone et il arrive que les dossiers et les notes sortent de la maison sans la signature du Directeur Général. Un fonctionnaire nous a confié en confidentiel qu'il y avait beaucoup de documents dans le domaine du Marché Intérieur qui sont passés au Conseil sans la signature du Directeur Général. Mais nous avons appris de nos entretiens que 90% des dossiers sortant de la maison portent sa signature.

"..... il n'y a pas mal de chose qui passe au Directeur Général mais il n'a pas la possibilité de lire tous les papiers qu'il sousigne. 90% de "output"⁸ sont signés par le Directeur Général.... il y a une instruction très importante: rien ne doit sortir sans l'accord du Directeur Général..... La règle ne peut pas s'appliquer. On a des règles qui ne s'appliquent pas."⁹

⁸ Encore une épreuve de mélange linguistique qui existe à la Commission.

⁹ L'entretien du 1er juin 1994 auprès d'un haut fonctionnaire.

Cela est la règle pour les affaires de grande importance, par exemple pour les dossiers destinés au Commissaire. Ces dossiers passent à travers toute la hiérarchie. La modification de la procédure est appliquée essentiellement quand il s'agit des affaires pressantes ou des affaires moins importantes.

La DGVI a un rôle important à la Commission et une grande responsabilité. La forte direction du Directeur Général peut donc être expliquée par le fait qu'il faut s'assurer que les fonctionnaires ne commettent pas d'erreurs. L'influence de la DGVI sur le secteur agricole à l'Europe est tellement grande que toute faute peut être fatale aux niveaux économique et politique.

Elle est donc sous contrôle de la Commission et du Conseil des Ministres. Le Conseil des Ministres peut renverser une proposition et peut changer d'avis en exigeant que la DGVI soit flexible et puisse tout de suite incorporer la nouvelle décision du Conseil des Ministres. Cela est un aspect qui influe la motivation du personnel. Il n'est pas difficile d'imaginer la réaction d'un fonctionnaire travaillant depuis longtemps sur un dossier et qui apprend à un certain moment que la Commission ou le Conseil des Ministres a décidé qu'il n'est plus d'actualité et qu'il le rejette. Voilà un gaspillage du temps et le fonctionnaire déçu ne voit jamais le résultat de ses efforts. Mais cela n'est pas seulement typique à la Communauté européenne, c'est un aspect qui existe également dans l'administration nationale.

Elle est aussi surveillée par des Etats membres et elle est sous pression politique. La politique agricole a toujours été une politique majeure surtout pour la France, l'histoire en est la preuve. Cela explique aussi pourquoi le Directeur Général de la DGVI a été toujours un Français! (voir l'extrait ci-dessus)

Un corps fier

Quant à la formation il y a un équilibre entre les spécialistes et les généralistes, 40% des enquêtés viennent avec une formation d'agronome. Environ 25% ont fait des études de droit et le reste possède un diplôme d'économie et de sciences politiques. Un pourcentage de 25% a fait une thèse de doctorat. Il est difficile d'indiquer tels chiffres, car il est difficile de transformé des données venant d'une méthode qualitative en données quantitatives. Certains

des enquêtés ont fait plusieurs études et nous n'avons pas la réponse de tout le monde. Ces chiffres sont pourtant indiqués parce qu'il joue un rôle pour la culture administrative qu'une majorité a une formation très spécialiste, ce qui situe la DGVI dans une position à part de la Commission parce que celle-ci préfère, comme déjà indiqué, un corps des fonctionnaires généralistes. Le chapitre sur la politique du personnel a également montré qu'elle exige un niveau de formation qui est équivalent au niveau d'une maîtrise pour passer un concours de catégorie A8. Il y a quelques fonctionnaires qui ont une activité universitaire à côté de leur travail à la DGVI. Les réponses montrent que le personnel est fier de leur travail et du secteur. Les agronomes et les vétérinaires forment informellement un grand corps.

La moitié des enquêtés a fait une carrière à l'administration nationale d'un Etat membre. Environ 20 % étaient des professeurs universitaires. Le reste (30) étaient des avocats, des lobbyistes et des employés des entreprises privées. Le grand nombre des fonctionnaires venant de la fonction publique est peut-être le résultat du contact étroit que la Direction Générale de l'Agriculture tient avec les administrations nationales. L'enquête de Michelmann montre un peu les mêmes tendances: la majorité (38,7%) vient de la fonction publique, seulement 6,3% vient d'une carrière universitaire. Enfin il a constaté que 10% ont travaillé dans le secteur de finance, ce que nous n'avons pas rencontré.¹⁰

Le genre de travail et le niveau d'influence attirent les fonctionnaires nationaux dans le secteur. Par contre il est difficile pour la DGVI d'attirer les fonctionnaires européens¹¹, il y a donc un grand nombre de postes vacants. Sur les questions de motivation du travail, l'enquête du CEGOS montre un personnel qui est en comparaison avec les autres, ni plus ni moins satisfait. Cela compte aussi pour l'intérêt du travail, la qualité du travail fourni par l'unité et pour la connaissance de l'utilité et du but de leur travail.

A l'époque du début de la Commission européenne, il existait un esprit de corps, une solidarité et un idéalisme. C'était des gens venant travailler sans savoir si l'échec n'était pas

¹⁰ Michelmann p. 108

¹¹ A travers des conversations informelles nous avons appris que les DG populaires parmi les fonctionnaires comme lieu de travail sont la DGI et la DGIA (les deux s'occupent des relations extérieures), la DGIV concurrence, la DGX, la DGXII recherche et la DGXVI la politique régionale. La popularité descend selon l'influence, le prestige du domaine et la réputation générale. Les problèmes de la DGVI viennent de sa réputation comme la grande bureaucratie, son travail très technocratique et le domaine en général.

pour demain. Ils avaient vécu les horreurs des guerres mondiales et ils ne les voulaient plus. S'il existe toujours un esprit de corps à la Commission nous l'avons trouvé à la DGVI. Il n'existe pas chez tout le personnel mais le personnel le sent pourtant, car il reste encore des personnes de cette époque et ils sont toujours autant idéalistes qu'avant. Ces personnes ont créé un esprit et une tradition à la DGVI que nous n'avons pas vus ailleurs.¹² Leur motivation pour y travailler est en premier la croyance en l'Europe et en l'intégration européenne et ensuite leur intérêt spécifique pour le secteur agricole. Ils sont tous des fortes personnalités que nous oublions guère. Cela les ethnologues ont aussi observé:

" un esprit de famille perdure à travers les turbulences, un certain paternalisme, parfois chaleureux, s'appuie sur des relations fortement hiérarchisées toujours vivantes....."¹³

Une solidarité vécue

La combinaison entre une tradition forte et un personnel de spécialistes donne une ambiance spéciale. La présence de beaucoup d'agronomes constituent un grand corps et les entretiens reflètent une sorte de solidarité liée à la spécificité du travail et de la formation. La solidarité qui existe entre les membres d'un grand corps français.

Selon les réponses des entretiens, le travail est individualiste et le travail en équipe n'existe pas, sauf dans quelques unités. Un des hauts fonctionnaires nous a appris qu'il y a des initiatives pour créer des groupes ad-hoc.

"Par une décision du Directeur Général, nous avons entrepris en 1987 un projet où on essaie de créer de contact entre les directions différentes dans le domaine de cérééal et oléagineux. Des tels projets sont importants pour le climat du travail...."¹⁴

Beaucoup de fonctionnaires travaillent séparément dans leur "petit fromage suisse". Les fonctionnaires ne se voient pas hors de la Commission et la Direction Générale n'organise pas d'activités, ni sociales ni professionnelles. Le seul moment où ils sont sûrs de se rencontrer est donc à la pause café et le midi au self. Même le Directeur Général descend

¹² Il faut dire que nous ne sommes pas allés dans toutes les Directions Générales.

¹³ Bellier, Abelès et McDonald p. 12

¹⁴ L'entretien le 27 mai 1994 auprès d'un haut fonctionnaire allemand.

dans la cafétéria chaque jour afin de prendre son café mais sans dire bonjour à son personnel. C'est notre observation. Son action semble symbolique en ce sens qu'il manifeste son pouvoir et rappelle à son personnel son influence et son pouvoir. D'ailleurs il est appelé Napoléon par les fonctionnaires de la Commission. Ce n'est pas un renseignement sérieux mais pourtant significatif de l'attitude du personnel envers leur Directeur Général.

L'information ne circule pas

En général le personnel ne trouve pas que la Direction Générale en fasse assez pour informer son personnel. Mais certains fonctionnaires pensent pourtant qu'il y a assez de moyens d'information. Quelques pensent qu'il y en a trop.

"C'est pas formidable, surtout c'est mauvais internement à la DGVI. Un autre problème c'est qu'on a trop d'information et qu'il y a un manque de rapidité."¹⁵

"Au niveau de l'unité ça va. Au niveau générale [la DGVI] c'est au fonctionnaire de se débrouiller et de faire des efforts."¹⁶

A cause d'un mauvais niveau d'information sur les affaires internes le personnel a fait instituer un réseau informel de contacts et d'informations.

"Avant j'étais bien renseigné, mais maintenant j'ai un Chef d'unité qui ne donne pas l'information. Il faut créer un réseau informel parce que sinon on est trop dépendant du Chef."¹⁷

Ce sont des groupes dont les membres partagent des intérêts communs. C'est au fonctionnaire de se débrouiller dans le système communautaire et de trouver l'information dont il a besoin. C'est un aspect général à la Commission. Beaucoup d'interviewés s'en sont plaints. Plus haut est le niveau hiérarchique du fonctionnaire, plus grande est la quantité d'information qu'il reçoit.

¹⁵ L'entretien du 26 mai 1994 auprès d'un fonctionnaire français.

¹⁶ L'entretien du 14 décembre 1994 d'un fonctionnaire allemand.

¹⁷ L'entretien du 30 mai 1994 auprès d'un fonctionnaire danois.

L'information est un instrument de pouvoir, ceux qui la contrôlent possèdent le pouvoir mais l'information est aussi un instrument permettant de diriger le personnel!

A travers notre présence à l'unité de formation à la DGIX, nous avons appris que la hiérarchie à la DGVI ne s'intéresse pas à la formation. La DGVI est aussi une des seules DG qui n'ait pas encore fait un plan de formation et peut-être ne le fera-t-elle pas.

Non-existence des archives

La culture administrative française est caractérisée par une certaine impersonnalité dans la gestion des dossiers [un système positiviste], c'est-à-dire que c'est la loi qui compte toujours et que la gestion des dossiers est donc standardisée. Il n'est pas nécessaire d'avoir d'archives et la responsabilité des dossiers peuvent être personnelle parce que ce sont des règles standardisées que le personnel suit.

"C'est pas un système allemand. La gestion de dossier est très personnelle et les archives n'existent pas."¹⁸

Le manque d'archives est en effet une particularité de la Commission et c'est évidemment la conséquence de l'existence d'un esprit individualiste chez le personnel: les fonctionnaires regardent leurs dossiers comme leur propriété personnelle.¹⁹ Les archives existantes ne contiennent donc souvent que les vieux dossiers et non les dossiers actuels parce que les fonctionnaires les gardent chez eux. Cela est-elle un résultat d'une influence française sur la culture administrative de la DGVI? Nous ne savons pas si la gestion de dossier est autant standardisée que dans l'administration française mais l'existence du code d'expression écrite à la Commission signifie peut-être que c'est le cas. Dans ce code il y a des modèles d'une note, d'un rapport etc. Les fonctionnaires suivent ces règles.

En conséquence de la gestion personnelle, il se peut qu'un fonctionnaire parte de la Direction Générale avec ses dossiers, qui en réalité, appartiennent à la DGVI. Certains responsables ont exprimé dans l'entretien leur crainte que beaucoup de dossiers disparaissent ainsi.

¹⁸ L'entretien du 14 décembre 1994 auprès d'un haut fonctionnaire allemand.

¹⁹ Nous savons que c'est également un problème qui existe à l'administration française.

"Quant au courrier, chaque fonctionnaire vient chercher son dossier..... mais il n'y a pas un contrôlej'ai peur que les dossiers disparaissent."²⁰

Démocratie et non-démocratie

Un petit nombre des enquêtés se plaint de l'ambiance. Au contraire, environ la moitié la trouve bonne. Là il faut quand même distinguer l'ambiance entre collègues dans l'unité et l'ambiance générale à la Direction Générale. Suivant le CEGOS 60% en sont content et 25% ne sont pas satisfaits. La plupart des enquêtés sont satisfaits du contact entre collègues mais pensent au contraire que la hiérarchie crée une ambiance moins bonne.

Si l'on regarde séparément les directions nous voyons peu de directions où le personnel est tout à fait content et fait un travail de grande responsabilité. Effectivement, l'ambiance dans les directions et les unités varie beaucoup. Nous avons visité des directions et des unités où le personnel était en gros satisfait mais nous avons vu aussi des fonctionnaires se sentir mal à l'aise. De onze directions, il y a apparemment six directions où les fonctionnaires sont mécontents. Cela est notre interprétation selon les réponses des fonctionnaires sur l'ambiance, sur l'attitude du chef et sur les conditions du travail. Parmi les cinq autres directions, il y en a deux qui nous semblent positives et l'image du reste n'est pas très claire, parce que là il y a des fonctionnaires qui sont mécontents et des fonctionnaires qui sont contents. Un autre problème est le nombre des participants. Nous avons eu des problèmes avec ces directions parce qu'un des Directeurs Généraux Adjoints et son assistant voulaient diriger, peut-être pour nous aider, la sélection des fonctionnaires. Ils voulaient contacter leur personnel pour demander leur volonté de participer à l'enquête. Cela posait des problèmes d'anonymat pour nous et nous avons abandonné toute cette direction. Le nombre d'enquêtés était déjà suffisant.

Dans les directions où le personnel est content il y a bien évidemment une bonne ambiance, dynamique, parce que les relations humaines sont aussi bonnes. Cette constatation est faite sur les réponses mais aussi d'après nos observations. Dans ces directions les Chefs (les Directeurs et les Chefs d'unité) ont un esprit très ouvert. L'un d'entre eux nous a dit que:

"en tout j'ai un esprit ouvert et un bureau ouvert".²¹

²⁰ L'entretien du 2 juin 1994 auprès d'un haut fonctionnaire de nationalité italienne.

A la Commission, à n'importe quel service, le fonctionnaire a la responsabilité totale des conditions de travail incluant la carrière, l'information, la formation, le contact professionnel et la répartition de la responsabilité dans le travail. Quant à la carrière, il est d'usage de dire qu'il est seulement possible d'avancer en ayant des relations personnelles. Le système de clientisme est fréquent en France. En général, le fonctionnaire ne se sent pas maître de sa propre carrière, c'est-à-dire il est rare qu'il avance plus rapidement grâce à un effort extraordinaire. Normalement il faut suivre les règles d'ancienneté.

Cela se contrarie à la devise de la Commission "Celui qui veut, peut". Elle signifie que si le fonctionnaire veut avoir un travail intéressant à grande responsabilité, il peut l'avoir. Mais il faut se battre et il faut aussi faire preuve de beaucoup d'initiative. Sinon il fait un travail de routine. Ce système a ses avantages et ses désavantages par le fait qu'il est exigé du fonctionnaire beaucoup d'activité et beaucoup d'initiative et en même temps il doit surveiller son attitude afin de ne pas heurter la hiérarchie.

LE CONTACT INTERNE

Les Directions Générales : malgré son centralisme la Direction Générale de l'Agriculture est une institution ouverte et accueillante avec beaucoup de contact à l'intérieur et à l'extérieur de la Commission. Cela montre le grand nombre de contact que le fonctionnaire a avec des associations et des lobbys. En plus nous avons parlé avec COPA, le plus grand lobby européen du secteur. Ils sont également en contact étroit avec les autres DG.

En général, les fonctionnaires, selon les entretiens, estiment que c'est un contact formel et sont satisfaits sans grands problèmes. Les fonctionnaires sont pourtant convaincus que la DGVI est mal considérée par les autres DG. Il n'est pas exclu qu'il règne un scepticisme dans les autres DG mais c'est plutôt l'indication d'une jalousie, vu son poids économique sur le système communautaire. La DGVI sont en contact avec un éventail des DG. S'il s'agit des affaires économiques ou juridiques leurs contacts seront évidemment le Service Juridique et les DG II, XVIII, XIX, XX et quand il s'agit d'un domaine politique du

²¹ L'entretien le 30 mai 1994.

secteur, les fonctionnaires s'adressent bien sûr aux DG concernées. Bien que le contact entre les DG soit satisfait, il est normal à la Commission que chaque fonctionnaire défend sa DG contre les autres DG. Il est même possible de parler "d'une petite guerre" entre les Directions Générales surtout quand elles s'accordent sur des sujets délicats. Les conflits peuvent apparaître. Mais cela dépend aussi du sujet. Cela est mauvais pour le consensus qui devrait exister à la Commission!

Le Cabinet Steichen: Le Commissaire Steichen était le Commissaire de l'Agriculture à la dernière Commission Delors. La Direction Générale a un contact avec le Cabinet²². Dans le chapitre sur le fonctionnement administratif, il est mentionné l'importance que les Cabinets ont à la Commission, surtout le Cabinet Delors. De temps en temps ils s'imposent aux Directions Générales afin d'avoir de l'influence sur le contenu d'un dossier ou de placer "leur homme". Le dernier est juste arrivé à la DGX.

Quand il s'agit des autres Cabinets c'est seulement la hiérarchie de la DGVI qui peut se mettre en contact avec eux. Par exemple, le Cabinet du Président²³ s'adresse toujours au Directeur Général. Cela un des fonctionnaires nous a expliqué.

LE CONTACT EXTERNE

Faisant référence aux idées de Jean Monnet, le secteur de la DGVI pourrait être la réalisation pratique de ses idées: il y a les hommes politiques dans le Conseil, la Commission est chargée de l'intérêt général et les organisations et les administrations nationales dans les comités (la Comitologie) représentent les différentes professions et secteurs. Ainsi tout est négocié en coopération entre plusieurs groupes de la société. La DGVI fait partie d'un système corporatif. Surtout le contact entre elle et les administrations nationales et les organisations professionnelles est très étroit. Nous le voyons comme une symbiose où deux partenaires ont besoin mutuellement l'un de l'autre et ainsi ont appris à "vivre ensemble" comme un organisme. Cela était l'approche de Durkheim et son

²² Nous n'avons pas fait des entretiens auprès des Membres de Cabinet du Commissaire Steichen. Les renseignements viennent donc uniquement des réponses des fonctionnaires.

²³ Le Cabinet Delors à La Commission 1994.

anomalie, l'existence d'un égoïsme se montre aussi au sein du système communautaire. Le poids budgétaire du secteur est un exemple.

La volonté de la Commission de s'engager avec les associations et les lobbys, est une conséquence de la nécessité d'avoir l'information précise et actuelle, donnée des organisations. Les organisations espèrent par contre l'influence sur les propositions de la Commission. Les administrations peuvent également aider la Commission en lui fournissant des renseignements sur les Etats membres et ainsi faciliter la mise en pratique des directives.

Un interlocuteur important

La Comitologie prescrit que les administrations nationales et les organisations professionnelles doivent avoir une participation dans les comités.

Selon la Comitologie, les administrations nationales participent au comité de gestion où elles se mettent d'accord avec la DGVI sur la mise en oeuvre des directives. Avec la majorité qualifiée elles peuvent renvoyer la décision de la Commission au Conseil. La fréquence des réunions varie selon la complexité du sujet. Les fonctionnaires ont dit qu'il se peut que ce soit une fois par semaine pour un dossier, pour un autre deux fois par mois. Tel contact a un caractère collégial où les fonctionnaires européens et nationaux travaillent en étroite coopération. Les réponses des fonctionnaires nous font croire qu'ils font confiance aux fonctionnaires des administrations nationales. Jusqu'à un certain point ils n'ont pas peur de leur donner les renseignements qu'ils demandent. A la DGVI, les administrations nationales sont apparemment traitées à niveau égal, mais c'est évidemment un avantage pour la France de pouvoir s'adresser directement au Directeur Général. Les autres administrations nationales s'adressent le plus souvent (cela dépend du sujet) au fonctionnaire européen de leur nationalité.

L'influence des organisations professionnelles

Les organisations professionnelles donnent leur opinion au comité consultatif. Ainsi la Commission s'assure qu'il y a un accord dans le secteur pour les propositions avant de les

présenter au Conseil. Comme le comité est consultatif, la DGVI n'est pas obligée de suivre l'opinion des organisations professionnelles. En plus il y a un grand nombre d'organisations agricoles:

1. celles des produits spécifiques: viande bovine ou porcine, sucre, fruit et légumes etc.
2. les nationales ayant un bureau, grand ou petit à Bruxelles.
3. les grandes organisations européennes. Parmi elles, le COPA est la plus connue. Il représente 33 organisations agricoles nationales et il fut fondé en 1958.

L'opinion sur le travail des organisations professionnelles diffèrent beaucoup chez nos enquêtés: en général, les fonctionnaires ont une bonne opinion de l'existence des organisations professionnelles et ils avouent que la Commission a besoin de leurs renseignements et de leurs connaissances spécifiques. Egalement ils sont pleins d'admiration pour l'efficacité et le dynamisme de leur travail mais il y en a aussi les fonctionnaires qui pensent qu'elles compliquent les affaires et qu'elles contraignent la transparence politique. Ils ne nous n'ont pas dit directement mais nous croyons qu'ils les craignent en fonction de leur grande influence sur la politique agricole, surtout celle du grand lobby européen. Avoir ce genre de contact exige beaucoup de discrétion et de réflexions du fonctionnaire. Il s'agit d'un jeu d'équilibre.

Grâce à ce contact, la DGVI peut assurer que les agriculteurs acceptent la politique plus facilement. Les organisations sont le moyen qu'emploie la DGVI pour faire comprendre aux agriculteurs l'argument de la politique et pour faciliter sa mise en pratique.

LA CULTURE ADMINISTRATIVE HOMOGENE

Il est connu à la Commission que la DGVI est française et cela nous l'avons aussi constaté. Pourtant, il faut se demander si la présence des fonctionnaires ayant des cultures nationales différentes n'influe pas sur la culture administrative à la DGVI et l'influence française se voit ainsi réduite?

Nous répondons que normalement les cultures nationales jouent un grand rôle sur la culture administrative existante aux niveaux inférieurs de la hiérarchie. Au chapitre théorique nous mentionnons que les fonctionnaires font plus ou moins l'interprétation de la culture administrative selon leur propre culture nationale. A la DGVI la forte direction de la part de la hiérarchie contraint l'impact de cette interprétation de la culture administrative. L'existence d'un double système des procédures est peut être un exemple d'une telle interprétation mais nous savons aussi que le double système est un élément de dysfonction dans le mode d'organisation français. De plus nous avons remarqué que dans les directions des autres Directions Générales où il existe des éléments d'une culture administrative française, le double système des procédures est appliqué. C'est une manière de créer la flexibilité et l'opposition indirecte à la hiérarchie.

Un autre exemple est l'existence de la fierté professionnelle et le sentiment de supériorité et de solidarité chez le personnel qui nous font penser au phénomène de grand corps en France.

Malgré la forte culture française il y a aussi des éléments qui n'en font pas partie: la DGVI est très ouverte et a beaucoup de partenaires et d'interlocuteurs. En France il y a un clivage entre le public/ les citoyens et l'administration. La Direction Générale tient un bon contact avec les organisations agricoles et d'autres qui s'intéressent au secteur: les fonctionnaires des administrations nationales, les chercheurs et les étudiants.

Une autre différence est également que la Direction Générale est opérationnelle: nous avons vu des fonctionnaires courir dans le couloir et être très stressés afin de régler une affaire pressée. C'est une forme de dynamisme liée à son caractère opérationnel. Mais il y a évidemment aussi des tâches de routine qui ne demandent pas ce dynamisme. La DGVI se trouve dans un cadre institué il y a longtemps où la politique agricole était un grand succès. Il règne donc à la DGVI à côté du dynamisme la tradition et le conservatisme.

Or la politique agricole se trouve en crise. Il revient maintenant à la Direction Générale ou aux organisations professionnelles, en particulier au COPA, d'agir. Il faut des réformes.

La DGVI, dans son contexte de tradition forte, de direction stricte, d'existence d'un esprit de corps et de son conservatisme, est-elle prête à s'adapter à sa nouvelle situation?

A ces conditions le personnel sera-t-il capable de répondre aux exigences en montrant des réflexions originales et flexibles dont le monde agricole en aura besoin?

LA CULTURE ADMINISTRATIVE A LA DGII, AFFAIRES ECONOMIQUES ET FINANCIERES

Comment aborder une analyse d'organisation dont les éléments d'analyse varient beaucoup? Aussi avons-nous choisi de faire en premier lieu une analyse sur chaque direction à la DGII. Il nous paraît déjà que les différences au niveau du fonctionnement et au niveau des conditions de travail sont tellement variées. En tout cas, il est évident que faire une analyse sur toute la Direction Générale n'est pas faisable. Après ces petites analyses le reste du chapitre sera consacré à une étude sur les éléments communs de la DGII, par exemple le fonctionnement de la hiérarchie, les services internes, le personnel etc. Par contre, nous utilisons la grande enquête du CEGOS¹ et l'étude faite par Michelmann pour vérifier les tendances que nous voyons à la DGII. La DGII ne figure pas dans le rapport des ethnologues. Quant au CEGOS, la Commission a demandé, pendant une époque de restructuration et de rationalisation, l'élaboration d'une enquête sur le personnel et leur opinion sur un tas de choses.

Nous supposons que la culture administrative est un mélange des plusieurs cultures. Ce n'est pas une culture où la coordination et le contrôle sont forts. Sinon, il est difficile de dire quelque chose de concret sur la culture parce que les différences entre les directions semble grandes.

Nos entretiens

Nous avons fait les entretiens afin de révéler les valeurs et les convictions du personnel. Celles-ci constituent en partie la culture administrative.

Les renseignements viennent pour la plupart des entretiens que nous avons faits en juin 1994. Nous avons parlé avec 23 fonctionnaires. La répartition nationale de l'échelon est

¹ Comme déjà mentionné dans l'analyse de la DGVI, le CEGOS est une entreprise des ressources humaines. Elle faisait une enquête du personnel en 1988, à la demande de la Commission.

telle: 9 Allemands, 7 Français, 2 Italiens et un représentant des autres nationalités sauf la luxembourgeoise, la belge et la néerlandaise². Même si nous avons choisi de faire l'enquête auprès des fonctionnaires A, nous avons pourtant enquêté un fonctionnaire B en fonction de son poste et son travail³.

Chaque direction est représentée par au moins trois fonctionnaires, ce qui n'est pas beaucoup mais il ne peut pas être autrement quand 23 entretiens doivent en principe couvrir six directions et le service du Directeur Général ainsi qu'il doit représenter 113 fonctionnaires de catégorie A, dont il y a 23 Allemands, 18 Belges, 13 Français, 12 Espagnols, Italiens et Néerlandais, 11 Britanniques et Grecs, 7 Irlandais, 5 Portugais et 2 Danois. En total le nombre des fonctionnaires de toutes les catégories monte à 255.⁴

LA HIERARCHIE

Au sommet nous trouvons le service du Directeur Général.

Des Conseillers et un Directeur Général Adjoint sont directement rattachés au Directeur Général. Des services sont aussi rattachés au Directeur Général: affaires administratives et questions de personnel et Relations externes - information et documentation. Les services: Gestion des ressources informatiques et Enquêtes de conjoncture et publications sont rattachés au Directeur Général Adjoint.

Sous le Directeur Général cinq directions s'occupent des domaines économiques de la DGII. A fin de les soulager les Directeurs ont chacun un Conseiller.

Chaque Directeur est responsable d'un nombre des unités. Nous comptons 22 unités en tout. Le service en a quatre en plus.

² Pas un seul Luxembourgeois n'y travaille et nous avons fait des efforts pour faire un entretien avec un Néerlandais. Il y a eu des problèmes pratiques et l'entretien n'a pas été effectué. Nous avons fait un entretien auprès d'un fonctionnaire de nationalité belge mais nous ne l'avons pas utilisé.

³ Nous n'avons pas utilisé cet entretien dans sa totalité et il n'est donc pas indiqué sur la liste dans la Bibliographie.

⁴ Les renseignements statistiques viennent de "Personnel Statistics Bulletin, DGIX A4, June 1994

Après cette introduction, nous tournons notre intérêt vers les directions y compris la direction du Directeur Général.

Le service du Directeur Général

Le Directeur Général est un Italien. Le Directeur Général Adjoint est allemand. Ses Conseillers sont des nationalités italienne et belge. Les Chefs d'unité comptent deux Allemands, une Espagnole (son assistant) et un Français.

Dans les entretiens nous avons constaté des contradictions sur le fonctionnement de la hiérarchie. Les contradictions sont les suivantes:

- "il y a un manque de ligne clair de la hiérarchie, alors le Directeur Général fait ce qu'il veut parce que ce manque résulte à une grande marge d'opération qui à la fin amène à une frustration des fonctionnaires."⁵

"avant le Directeur Général lisait tout le courrier. Maintenant les notes sont distribuées en copie aux personnes concernées. Alors nous avons un système, un tourbillon énorme et une exagération d'information."⁶

"ici tout passe directement au Directeur Général."⁷

Nous avons déjà vu que le style de management dépend de la nationalité, de la culture et du style de management du chef d'unité.

Il se peut qu'une unité ait un contact plus informel et plus proche qu'une autre. Cela dépend souvent de la personnalité du chef d'unité. Il est aussi probable que le travail d'une unité soit plus indépendant de la hiérarchie que celui d'une autre unité. Donc pour les employés l'apparence de la hiérarchie varie selon la position et la spécificité de l'unité. Nous croyons que les contradictions sont une conséquence du style de management différent dans les unités.

⁵ L'entretien du 15 juin 1994 auprès d'un fonctionnaire.

⁶ L'entretien du 21 juin auprès d'un haut fonctionnaire italien.

⁷ L'entretien du 14 juin 1994 auprès d'un haut fonctionnaire de nationalité allemande,

Dans une des unités le travail est organisé en groupe vu que le Chef a un esprit ouvert et qu'il fait des efforts pour créer une bonne ambiance.

Dans une autre unité le travail est souvent fait par téléphone et elle a généralement un contact informel avec ses interlocuteurs.

Nous avons fait des observations pour avoir un moyen d'indication de l'ambiance dans les directions. La plupart du service est située au quatrième étage. Dans le coin du Directeur Général il y a des tableaux de fleurs. En plus, il y a des posters sur deux portes. Les portes sont fermées en majorité. A étage -1 on trouve l'unité des relations externes de la DG; information et documentation économiques. Cet étage est très varié; une grande salle de réunion, les bureaux des stagiaires et des gardes et la section des relations externes et le centre de documentation. Cela nous donne l'impression que là se trouvent tous ceux qui sont à part de la hiérarchie, même s'il y a l'argument que la situation donne facilement accès aux visiteurs pour le centre de documentation.

Il est difficile d'avoir une image claire de ce service parce que c'est un éventail des tâches et des services qui sont y rattachés.

La direction A

Elle suit l'évolution de l'économie des Etats membres en faisant des études. Chaque unité s'occupe de deux-trois Etats membres spécifiques: unité 1, l'Allemagne, la France et le Danemark; Unité 2, le Royaume-Uni, la Grèce et l'Irlande; Unité 3, le Benelux et le Portugal et Unité 4, l'Espagne et l'Italie.

Le Directeur est un Portugais et son Conseiller est britannique. Les Chefs d'unité viennent d'Allemagne, d'Irlande, d'Italie et d'Espagne.

En parlant des nationalités, nous citons un commentaire d'un fonctionnaire d'un pays du Nord:

"Il y a des cliques nationales des pays du Sud par exemple un Directeur portugais a fait venir beaucoup de Portugais".⁸

En conséquence nous regardons de plus près les nationalités dans cette direction⁹. Effectivement se trouvent employés 7 Portugais mais aussi 6 Belges, 5 Allemands, 4 Italiens, 3 Espagnols et Irlandais, 2 Britanniques et Grecs et 1 Néerlandais. Alors nous ne pouvons pas conclure que le nombre des Portugais est frappant à côté des autres nationalités. Pourtant nous ne pouvons non plus refuser l'existence de ces cliques.

Les réponses des interviewés indiquent qu'il existe des éléments négatifs: apparemment c'est une direction stricte avec beaucoup de procédures, la hiérarchie est lourde, les fonctionnaires sont surchargés et ensuite le personnel n'est pas encouragé à participer aux cours.

Les fonctionnaires pensent qu'ils font un travail intéressant mais pas en groupe. La langue utilisée est pour la plupart l'anglais. Ce qui est positif c'est qu'en général l'ambiance est bonne entre collègues.

Selon nos observations l'étage où la direction est située, nous a donné une impression d'une mauvaise ambiance à cause des portes fermées partout. La seule affiche qui est accrochée au mur est une carte géographique au fond du couloir. Sinon, rien au mur.

La direction B

Les unités font des études sur les politiques communautaires: des études sur la politique des autres DG. Il n'est pas un domaine facile du fait que les autres DG ne veulent pas l'interférence de la DGII. Elles la voient comme un contrôle qui n'est pas devenu le rôle de la DGII à son regret.

A l'époque où nous faisons l'enquête le poste de Directeur était un poste vacant. Les Conseillers sont de nationalités française et néerlandaise, le dernier a aussi la fonction de Chef d'unité. Il y a une Française et un Allemand comme Chefs d'unité.

⁸ Entretien accompli le 14 juin 1994

⁹ Y compris les autres catégories.

Le management dans la direction est problématique. Nous avons trouvé un ensemble d'éléments négatifs.

Les fonctionnaires protègent et défendent leurs dossiers. Pour eux les dossiers sont une propriété personnelle, Dans l'analyse sur la DGVI nous avons déjà conclu que cela est un élément de la culture administrative française. La gestion personnelle des dossiers est liée au manque d'archive. Mais à la DGII il est apparemment différent: il existe une archive. Le responsable est très fier de sa réussite mais il s'est plaint de l'attitude des fonctionnaires envers les dossiers.¹⁰

Une conséquence de cette attitude est que le fonctionnaire sera réprimandé par ses collègues s'il intervient dans leurs domaines ou dossiers.

"Les gens travaillent seuls dans leur bureau et ils ne parlent pas ensemble. Il protègent et défendent leur domaine de travail et si l'on touche leur domaine on sera reproché"¹¹

C'est l'esprit individualiste qui règne dans cette direction: les fonctionnaires ne font pas le travail en équipe, ils ne parlent pas ensemble et ne se connaissent pas. Il n'y a aucune coordination et coopération ni entre les unités, ni entre le personnel en général. La bureaucratie et les procédures sont lourdes.

Evidemment ils n'est non plus permis de participer aux cours. Pourtant un fonctionnaire nous a dit qu'il peut participer aux cours de formation autant qu'il le veut.

Nos observations ne nous indiquent pas qu'il y a une mauvaise ambiance individualiste si l'on observe la situation à l'étage. Effectivement c'est l'étage de la direction où le plus d'affiches se trouvent accrochées au mur: un grand plan sur Bruxelles, des posters d'Aix en Provence et de l'Espagne, même un tapis de soie aux couleurs vives et des articles de journaux et des publicités sur Amnesty International. A l'étage il y a aussi une salle de réunion très fonctionnelle mais triste, une machine du café et des canapés en cuir.

¹⁰ Selon l'entretien fait le 14 juin

¹¹ L'entretien du 14 juin 1994 auprès d'un fonctionnaire.

La direction C

Cette direction élabore des analyses sur l'économie communautaire. Le Directeur est Allemand. Son Conseiller est un Belge. Comme Chefs d'unité il y a un Italien, un Néerlandais, un Français et deux Belges.

Les fonctionnaires qui ont participé à l'enquête sont tous contents. Les entretiens que nous avons faits auprès du Directeur et d'un Chef d'unité montrent qu'ils sont des hommes ayant un esprit démocratique et humain. Un des Chefs d'unité nous a informé que dans le cas du recrutement, il fait beaucoup attention à la personnalité du candidat pour le poste.

Les fonctionnaires pensent qu'ils font un travail de niveau élevé et ils ont la liberté dans le travail pour l'organiser. Ils estiment que 90% du travail se fait en anglais.

Pour eux la hiérarchie ne pose pas de problème, car ce sont seulement les notes impliquant toute la Direction Générale qui portent la signature du Directeur Général.

Le personnel se dit bien renseigné sur les affaires communautaires et sur les affaires internes de la DGII. A l'intérieur de la direction, il y a une bonne ambiance, les gens se connaissent et dans quelques unités le personnel mange ensemble à midi.

Même les observations nous confirment l'ambiance positive dans la direction: là il y a au fond un calendrier, un tableau, et une planche annonçant les missions des fonctionnaires et les réunions etc, un symbole de coordination. Les portes sont ouvertes ici et quand nous sommes passée à 14h00 les gens travaillaient!¹²

La direction D

Elle est chargée de tout ce qui concerne l'Union monétaire et les politiques monétaires.

Le Directeur, un Français, était juste arrivé à son poste quand nous étions en passage dans la Direction Générale. Le Conseiller est un Belge et les Chefs d'unité sont des nationalités allemande, française, britannique et belge.

¹² Normalement il faut attendre jusqu'à 15h00 afin de trouver les personnes au bureau.

C'est une direction qui en général fonctionne bien mais les membres du personnel n'ont pas beaucoup de contacts entre eux et le travail n'est pas fait en équipe.

Les fonctionnaires ont beaucoup de liberté dans le travail et il leur est permis de prendre eux-mêmes des initiatives. Le travail est souvent fait par téléphone et non sur base d'une note écrite. Environ 75 % des dossiers sont écrits en anglais.

Selon eux la hiérarchie est souple, non stricte. Cependant les fonctionnaires pensent que les procédures sont lentes:

".....lourdeur de l'administration dans le sens le plus large du terme. C'est efficace mais c'est aussi lourd. Les procédures pour faire les démarches sont très longues mais à la fin, ça marche."¹³

Bien que les fonctionnaires n'aient pas beaucoup de contacts entre eux, ils sont d'accord sur le fait qu'il y a une bonne ambiance. Par contre ils ont beaucoup de contact avec leur Cabinet Christophersen.

La direction est dispersée sur tous les étages, cela n'a pas donc pas de sens de faire des observations.

La direction E

La direction s'occupe de la coopération de la Commission avec la Banque européenne d'investissement. Le Directeur est Espagnol, et les Chefs d'unité viennent de Grande-Bretagne, d'Espagne et de Grèce.

La direction n'est pas la pire mais il y a beaucoup de problèmes. Le personnel n'est pas content de ses conditions de travail et il n'est pas content d'y travailler: un manque de motivation, de répartition de responsabilité et de délégation. De plus il y a des problèmes d'information: le fonctionnaire doit la trouver lui-même. Mais le travail est intéressant.

La hiérarchie fonctionne d'une manière floue mais rigide, ce qui frustre les fonctionnaires. Les conséquences en sont un manque d'objectifs clairs pour le travail.

¹³ Entretien le 17 juin 1994

Contrairement à beaucoup d'autres directions, une note écrite est toujours à l'origine du travail. Les fonctionnaires travaillent quelquefois en équipe et beaucoup sont en contact entre eux et l'ambiance entre eux est donc assez bonne.

Les fonctionnaires se sentent apparemment contraints dans leur travail par le Cabinet comme s'il y avait une barrière entre le cabinet et la direction. D'après eux le Cabinet a trop de pouvoir.

La description ne compte pas pour toute la direction. Apparemment il y a une unité qui n'est pas aussi mauvaise que le reste de la direction. Selon un des nos entretiens un des Chefs est assez aimable et fait beaucoup pour ses employés.

A travers les observations, nous ne voyons pas les éléments signifiant une mauvaise ambiance: les portes étaient ouvertes et en plus il y avait une carte géographique accrochée au mur, une carte de l'Europe sous tous ses aspects. Il y a des placards dans les couloirs et sur deux portes, se trouvent des panneaux non-fumeurs.

La direction F

Elle est chargée de tout contact international dans le secteur. Le Directeur ayant travaillé au Cabinet du Président est un Britannique. Il est dit qu'il a transféré le style de management du Cabinet à la direction, ce qui est fréquent pour les gens venant d'un cabinet. Il a un Conseiller aussi de nationalité britannique et un autre qui est Allemand. Les Chefs d'unité sont les suivants: Un Néerlandais, un Français et un Grec.

En ce qui concerne le mécontentement du personnel et du mauvais style de management cette direction est absolument la pire. Tous les dossiers doivent passer par la hiérarchie.

"La hiérarchie est pesante. C'est une aller retour des notes sans arrêt. Ça peut durer plusieurs jours à faire signer les dossiers ou les notes par le Directeur Général, mais on apprend à vivre avec le système. Pour moi ça passe plus vite maintenant. J'ai créé un autre système de contact qui n'engage pas toute la hiérarchie. Donc, je n'ai plus la résistance hiérarchique. En effet il y a deux systèmes, le formel et l'informel."¹⁴

¹⁴ L'entretien du 21 juin 1994 auprès d'un fonctionnaire français.

Pourtant ici tout est flou ici et il y a un manque d'organisation. Par conséquent, les fonctionnaires sentent une grande liberté dans leur travail mais c'est une liberté qui les frustre parce qu'elle est due au manque de ligne de conduite et d'objectifs clairs. Le personnel ne trouve pas qu'il lui est donné assez grande responsabilité dans le travail ainsi que l'information nécessaire pour faire leur travail.

"On a jamais la responsabilité ici. Je crois que les fonctionnaires dans les administrations nationales ont plus de responsabilité dans leur travail que nous.A la fois il y a une grande liberté dans le travail et la frustration."¹⁵

Enfin il ne leur est pas permis de participer aux cours. Nous avons aussi appris que si une personne a envie de bouger elle sera apparemment retenue par la direction.

Les mauvaises conditions ont suscité un double système des procédures: formel et informel. Nous avons déjà constaté à la DGVI que c'est une manière pour les fonctionnaires d'obtenir l'information et le contact qui leur manque dans leur travail et ainsi poursuivre leurs intérêts. Ils créent un ligue contre la hiérarchie de la direction.

En conséquence du réseau de contact l'ambiance est bonne entre collègues et il règne une grande solidarité entre eux. Cependant elle pourrait être meilleure et il y a même des plaintes d'isolement, émanant peut-être de ceux qui sont hors d'un tel groupe.

La direction est dispersée sur deux étages. Le sommet occupe le même étage que la direction D et le reste se trouve avec la direction A. L'un des étages nous a donné une image négative et l'autre positive.

LES ELEMENTS GENERAUX ET LES FAITS COMMUNS

Premièrement il faut se demander pourquoi existent ces différences entre directions, au niveau du management et au niveau du milieu de travail?

¹⁵ L'entretien du 14 juin 1994 auprès d'un fonctionnaire.

Le genre de travail ? Non, toute la Direction Générale fait plus ou moins des études et des analyses sur un domaine économique, donc les directions se trouvent au contraire dans la même situation de travail, un travail individualiste et intellectuel.

Le personnel ? Non le personnel est très homogène selon nos entretiens. La plupart a une formation d'économie à environ 90%, et 60% ont une expérience professionnelle de l'université, souvent comme assistant d'un professeur. Environ 30% ont travaillé dans le secteur privé et le reste ont fait leur carrière dans les ministères. Alors le personnel n'est pas un facteur qui amène aux différences des directions. L'enquête de Michelmann indique que la répartition des fonctionnaires ayant une carrière dans le secteur privé est de 27,3%, dans le secteur de finance est de 22,7%, dans la fonction publique est de 22,7% et à l'université est de 18,2%.¹⁶ Il faut dire, comme nous l'avons expliqué pour la DGVI, que la situation a peut-être changé, que le groupe de fonctionnaires est peut-être plus homogène, que notre enquête est petite en comparaison avec la grande enquête de Michelmann basée sur un questionnaire et sur des entretiens.

La hiérarchie? Nous avons appris qu'il y a des conflits entre les directions. La hiérarchie a délégué beaucoup de pouvoir et de compétences aux directions, peut-être trop ainsi qu'il ne reste plus une ligne claire et une coordination au niveau de la Direction Générale. L'enquête du CEGOS indique que 55% ont donné une réponse négative à la question sur la clarté des objectifs et des priorités, et seulement 20% ont donné une réponse positive. Si la hiérarchie ne maîtrise plus la Direction Générale les directions évolueront en fonction des capacités des Directeurs. En général à la Commission la personnalité du chef joue un très grand rôle pour le style de management, les conditions de travail et l'ambiance et la DGII est un exemple.

Selon les entretiens seulement deux-trois des six Directeurs sont aimables et compétents, bref des "bons" Directeurs. Selon le CEGOS, 45% pensent que la relation avec la hiérarchie est mauvaise, 40% réponses positives. A côté des autres DG, les réponses pour la DGII à cette question étaient les plus négatives. Nous avons aussi constaté que dans trois directions le personnel est satisfait de ses conditions. Quelques fois nous avons eu la possibilité de faire des entretiens auprès des Directeurs et des Chefs d'unité et si nous les

¹⁶ Les renseignements viennent de Michelmann p. 108

comparons avec les entretiens de leur personnel nous verrons très clairement la liaison entre le niveau de satisfaction chez le personnel et l'attitude et le style de management du Chef. Cela peut expliquer les différences qu'il y a entre les directions. Nous n'avons pas parlé avec les Directeurs dans les directions où il y a des problèmes. Ils ne voulaient pas participer (peut-être significatif!). Mais nous avons parlé avec les Directeurs dits populaires gérant les directions où il y a une bonne ambiance et où le personnel est satisfait.

Le manque de manifestation de la hiérarchie explique aussi pourquoi certains fonctionnaires pensent que la hiérarchie est lourde, stricte et rigide tandis que d'autres pensent qu'elle est flexible et souple. Nous avons également entendu dire que le Directeur Général faisait ce qu'il voulait et qu'il n'y a pas une coordination de sa part. Qu'il y aient des conflits entre les directions est la conséquence de l'attitude de laissez-faire de la hiérarchie: elle n'intervient pas pour arrêter ces conflits.

Or, il n'y a pas non plus grand besoin de forte coordination de toute la Direction Générale parce que c'est une Direction Générale à part de la Commission. Elle n'a pas grande influence et elle ne joue pas un rôle de surveillant et de contrôleur économiques de la Commission comme elle l'aurait aimé.

Le bâtiment est situé loin du centre et il est plus beau que le standard de la Commission. Tout y est en fer, verre et marbre rose, garni des plantes énormes. Nous avons une impression de nous trouver dans une serre. (Cette impression était évidemment renforcée par la chaleur d'un été très chaud). L'ambiance est une ambiance de tranquillité et de relaxation - attention! cela ne veut pas dire que les fonctionnaires ne travaillent pas: au contraire ils travaillent beaucoup, chacun était isolé derrière sa porte fermée mais il y règne une ambiance comme à l'université où tout le monde est replié sur lui-même. Selon l'enquête du CEGOS les fonctionnaires de la DGII sont les fonctionnaires les plus contents de leurs conditions matérielles, 55% positifs et 35% négatifs.

Nous allons regarder d'un peu plus près les conditions de travail du fonctionnaire et la partie de la politique liée à sa fonction à la DGII.

La carrière est un peu spéciale à la DGII. Le travail est tellement spécialisé qu'il est rare qu'une personne de l'extérieur soit chef. Presque tous les Chefs ont fait leur carrière à la

DGII. La promotion sur nationalité est une règle écrite pour les chefs d'unité. Par exemple, il est difficile pour un Français d'être Chef d'unité parce qu'il y a déjà trop grand nombre des Chefs d'unité français. Aussi n'y a-t-il pas grandes possibilités pour les jeunes. Après trois ans les jeunes fonctionnaires de grade A8 partent de la Direction Générale. Mais un certain nombre des fonctionnaires de grades A4-A5 partent aussi de la Direction Générale. Les fonctionnaires ont une bonne réputation quant aux qualifications et ils sont fiers de leur formation et de leurs qualifications:

"nous sommes des vrais économistes. Les autres [DG] ont d'argent et une politique à gérer"¹⁷

"la DGII a une bonne réputation. Les fonctionnaires d'ici vont dans les autres DG"¹⁸

"...mais notre importance à la Commission est limitée. Les gens ici sont plus intelligents qu'ailleurs"¹⁹

Quand on a un travail intellectuel à un haut niveau et quand on fait des études, on a besoin de renseignement sous la forme des nouvelles du secteur, des théories. Il y a plusieurs fonctionnaires qui sont déçus du niveau du centre de documentation et de ne pas avoir la possibilité de participer au cours de formation; là il ne s'agit pas des cours de la Commission mais des cours d'un niveau élevé à l'université. Par conséquent ils craignent de perdre leurs qualifications qu'ils ont acquises à l'université avant de venir à la Commission. Or la DGII n'a en général ni une ouverture vers la formation ni un plan de formation pour deux ans. Chaque fois que le fonctionnaire a l'intention à participer au cours de formation il doit donc avoir la permission de son Directeur ou de son Chef d'unité puisque il n'y a pas une politique de formation à la DGII.

Nous avons déjà parlé des difficultés pour les fonctionnaires d'avoir accès à l'information nécessaire pour effectuer ses tâches. Là, le fonctionnaire dépend aussi du Chef ou du Directeur. L'enquête du CEGOS montre que 40% sont négatifs et 40% sont positifs devant la quantité de l'information. Les conflits entre les directions et le manque de coordination

¹⁷ L'entretien du 15 juin 1994 auprès d'un haut fonctionnaire français.

¹⁸ L'entretien du 21 juin 1994 auprès d'un haut fonctionnaire de nationalité allemande.

¹⁹ L'entretien du 14 juin 1994 auprès d'un fonctionnaire.

ne facilitent pas la circulation de l'information. Par exemple, un fonctionnaire a raconté que les Directeurs ne font pas circuler l'information après leur réunions. Ils n'en veulent rien révéler.

Un seul fonctionnaire nous a parlé de la non-existence de la critique, des commentaires ou des réponses d'un rapport parce que c'est vu comme une attaque personnelle. C'est aspect reflète aussi une influence française. La perception de critique comme une attaque personnelle existe aussi en France comme une suite du système positiviste où la loi est la seule ressource et la gestion du dossier est très standardisée comme résultat. Il n'est pas nécessaire de faire la critique comme un moyen de contrôle.

Une autre conséquence est que les fonctionnaires n'ont pas la possibilité d'apprendre de nouvelles choses ou de s'améliorer à travers la critique.

CONTACT INTERNE

En fonction des tâches dont la Direction Générale est chargée, elle est plus ou moins en contact avec toutes les DG, surtout dans le cadre de l'élaboration des analyses et des études sur la politique communautaire.

Il n'est pas possible de donner une description générale du contact que les directions tiennent avec les autres DG et pourtant il n'est pas non plus utile de décrire individuellement le contact que chaque direction a avec les DG, car les différences ne sont pas assez grandes.

Bref, nous allons décrire le contact pour toutes les directions. Il est évident que l'ambiance et le style de management influent sur le genre de contact que chaque direction a avec les DG. Par exemple dans la direction F le contact est exclusivement informel parce qu'il y a trop de problèmes de coordination et d'information interne dans la direction pour faire fonctionner un contact formel. Mais le contact informel existe en fonction de la création d'une sorte de réseau de contact, soit entre les collègues de la même direction générale, soit entre les fonctionnaires de plusieurs directions générales. Il ne facilite pas non plus un

contact formel que toute proposition de la F vers les autres DG implique toute la hiérarchie. Alors les fonctionnaires de la direction F ont un contact informel avec les autres DG.

Dépendant des tâches, la DGII est plus en contact avec les autres DG:

*"je suis plus en contact avec elles qu'avec les autres unités de la DGII"*²⁰

Mais le nombre de contact varie d'une direction à une autre, quelques-unes ont très peu de contact. La quantité n'est pas aussi grande pour toutes les directions, quelques-unes ont très peu de contact.

Malgré le fait que la DGII se trouve à part dans le système communautaire et a un manque d'influence et de pouvoir, les fonctionnaires estiment le contact assez bon, satisfait et informel. Souvent il s'agit d'un contact où les fonctionnaires entre eux se consultent informellement.

Quel est le rôle de la DGII pour les autres DG? Elle n'a ni politique, ni argent à gérer. Les réponses des entretiens montrent que les fonctionnaires perçoivent eux-mêmes comme des vrais économistes.

*"In a sense, DGII has espoused professionalism as its ideology. Some officials have strong ties with the academic community, a number of them publish in scholarly periodicals and some remain current with the professional literature in economics."*²¹

En effet la capacité intellectuelle chez les fonctionnaires est plus élevée que le niveau de travail demandé à la DGII. Le résultat de l'enquête de Michelmann est également que le niveau de travail est bas:

*"One highly placed official felt that DGII work was consistently below the quality of similar work done by the OECD. Several leaders felt that DGII had missed numerous opportunities to promote community action when member states officials found DGII preparatory work lacking in quality. A grave problem faced by the organisation, and one mentioned by most consulted leaders, was the absence of high quality range analyses and forecasting. Instead as one official remarked, there was a large amount of "terrible thinking and no honest economic analysis"..."*²²

²⁰ L'entretien du 13 juin 1994 auprès d'un fonctionnaire français.

²¹ Michelmann p. 92.

²² Michelmann p. 61.

Nous avons également entendu souvent le dernier commentaire chez les fonctionnaires de la DGII.

Un nombre des interviewés se sont plaints. La DGII a la fonction particulièrement de service, et non de contrôle pour les autres DG et pour la Commission en général. Elle pourrait joué un rôle de contrôleur des politiques de la Commission, mais elle n'a pas les compétences politiques.

Ce n'est pas seulement le nombre des contacts qui varie mais aussi l'objet du contact. Il varie d'après les tâches des unités. Quelques-unes sont en contact pour avoir un avis sur les projets qui doivent être financés par BEI. Cela exige une coordination les DG entre elles. D'autres contacts sont pris dans le but de faire des analyses sur leur politique sectorielle:

"Même si on ne nous ne demande pas de faire des analyses nous les faisons pourtant afin d'estimer les conséquences économiques d'une telle politique communautaire - et cela n'est pas populaire"²³

Là la relation entre la DGII et les autres est déterminé par les autres qui jouent le rôle "du chef" ou du demandeur. Quelques fonctionnaires participent de temps en temps aux réunions de l'OCDE pour elles:

"Nous sommes une sorte de service pour [les DG]"²⁴

La relation est compliquée quand les DG demandeurs ne sont pas toujours satisfaites du résultat des rapports élaborés par la DGII sur la politique des autres DG. Un fonctionnaire nous disait qu'il avait eu l'expérience d'une DG qui avait bloqué la diffusion du rapport rédigé. Evidemment cela ne crée pas une bonne ambiance de coopération entre les DG et DGII.

Les relations personnelles influent, certes, sur le contact. Par exemple un conflit entre un directeur d'une DG avec un directeur d'une autre DG peut gêner le contact entre le personnel de deux DG. Nous avons appris qu'à un certain moment, il y avait une petite guerre d'information avec une DG à cause d'un conflit entre un Directeur de la DGII et un

²³ Entretien le 14 juin 1994

²⁴ L'entretien du 14 juin auprès d'un fonctionnaire.

Directeur de cette DG. Selon le même fonctionnaire, les plus grands problèmes se trouvent à l'intérieur de la DGII.

Généralement les fonctionnaires pensent que ce qui les contraint plus dans leur contact, dans leur travail, ce sont les problèmes internes dans la Direction Générale; le manque de contact et de coordination les directions entre elles.

Ces relations sont problématiques à cause du dysfonctionnement interne quelque part dans la Direction Générale. Nous avons déjà mentionné qu'à la direction F, le contact était gêné par un manque d'information et d'organisation et en plus par des règles strictes et rigides.

Le cabinet Christophersen

Normalement, les fonctionnaires des niveaux inférieures ne coopèrent pas avec le Cabinet. Dans les Directions Générales que nous avons visité, la DGVII et DGX, la hiérarchie s'occupe de ce contact. La DGII est apparemment différente. Certains fonctionnaires ont contact avec le Cabinet. Le contact n'est pas limité à la hiérarchie.

LE CONTACT EXTERNE

Quelques DG sont plus en contact avec des organisations professionnelles ou d'autres sortes de lobbys mais la DGII est en contact étroit avec les administrations nationales.

Plus ou moins toutes les directions coopèrent avec les administrations nationales des Etats membres. Seule la direction B ne travaille évidemment pas avec elles du fait qu'elle fait des analyses des politiques communautaires.

Cela dépend du genre de travail, mais en tout cas la DGII tient un contact avec tous les Etats membres. Mais il n'est pas limité à ceux-ci au contraire le contact s'étend à tous les pays tiers, surtout aux pays de l'Est.

Le genre de contact que la DGII a avec les administrations nationales dépend de plusieurs facteurs. Premièrement du système et du fonctionnement administratifs institués dans le pays. Deuxièmement du sujet de contact - par exemple si le pays a des problèmes

économiques il regardera facilement le contact comme une interférence de la Commission européenne qui est naturellement mal vue par ces Etats membres. Enfin cela dépend aussi de la personnalité du fonctionnaire européen et du fonctionnaire de la fonction publique.

En gros les fonctionnaires sont contents du contact mais il ne se passe pas toujours bien avec toutes les nationalités en fonction des facteurs différents indiqués ci-dessus. Le contact peut avoir la forme d'un contact formel, régulier et systématique. Il peut se faire à travers des réunions ou des appels téléphoniques. Il peut aussi être informel, non systématique et très étroit, où les fonctionnaires se regardent mutuellement comme des collègues proches. C'est un contact facile où ils se consultent et s'aident entre eux.

LA CULTURE ADMINISTRATIVE

La culture administrative de la DGII est-elle française? Là il faut encore regarder les directions séparément. La direction où tous les dossiers passent par la hiérarchie, dont le style de management est très centraliste et où il existe en compensation une solidarité entre le personnel, est certes un exemple de la culture française. Il est possible de décrire la relation comme conflictuelle²⁵. Ces éléments sont spécifiquement français si l'on parle d'un modèle français stéréotype.

Par contre quand le travail passe par téléphone, quand les fonctionnaires ont l'impression d'avoir une grande liberté dans leur travail et qu'ils sentent une certaine flexibilité, qui ne les frustre pas, le style administratif n'est pas un style français mais peut-être plutôt anglais. Pourtant la plupart des enquêtés (plus que 90%) pensent que l'influence de la culture administrative française à la DGII est importante.

Nous croyons que l'explication est la suivante. Une culture administrative se rend visible surtout à travers les procédures et les règles; les actions. Cela est aussi méthode de Durkheim. Il a fait ses études et son recherche par observer les actions. Nous avons étudié

²⁵ Cette relation entre la direction et son personnel est l'objet des études nombreuses sur l'administration française de Michel Crozier. Il ne pas possible d'appliquer sans modification ses hypothèses et ses conclusions parce que la présence de la multiculturalité à la Commission influe la culture ainsi que la culture française influe beaucoup mais pas totalement.

les convictions et les valeurs des fonctionnaires qui sont à la fin aussi une forme d'action. La hiérarchie n'est peut-être pas très forte mais elle fonctionne selon un mode traditionnel sur lequel elle a basé son fonctionnement: les éléments fixes de la structure administrative, qui sont dits français, sont institués afin de coopérer avec les autres institutions à la Commission et afin de faire partie de la grande hiérarchie à la Commission.

La question de détermination de la culture, est très complexe et elle nous pose des problèmes de conclusion mais nous croyons profondément que la solution est de distinguer d'un côté la partie d'une culture administrative liée aux procédures générales et à la structure communautaire dans lesquelles il y a des éléments fixes et d'un autre côté la partie d'une culture administrative du travail liée à la fonction du fonctionnaire.

Cela explique bien pourquoi quelques fonctionnaires nous ont dit que le bas est anglais et le sommet est français.

Malgré tout nous ne pouvons pas nier qu'à la DGII il y a aussi une influence des autres cultures, en particulier de la culture administrative nationale du chef.

Donc la conclusion est qu'à la DGII, il existe une seule culture administrative. Le sommet est influencé d'une culture française et le bas est un mélange des cultures mais peut-être une majorité des éléments sont-ils de culture anglaise? Mais il existe des subcultures, des variants qui se créent selon la culture nationale du Chef d'unité ou du Directeur.

Commentaires finaux

La DGII est une DG qui devrait jouer un plus grand rôle comme contrôleur de la politique communautaire. Le personnel est composé de vrais économistes, théoriques et réfléchis. L'ambiance nous rappelle celle de l'université ou d'un institut de recherche. Comme la plupart de la Commission, elle est assez ouverte et se trouve en grand contact avec les administrations nationales.

Les directions sont très différentes quant au style de management et quant à la relation avec la hiérarchie. La culture administrative du travail subit l'influence d'un mélange des cultures mais est peut-être de la culture anglaise. En tout cas, afin de répondre aux

exigences du système communautaire il se sont introduits au fonctionnement des éléments d'une culture française.

DGX, LA DIRECTION GENERALE DE L'INFORMATION, DE LA COMMUNICATION, DE LA CULTURE, DE L'AUDIOVISUEL

INTRODUCTION

De faire une analyse de la DGX était un travail difficile à cause non seulement de sa multiculturalité mais aussi des tâches multiples. Il était problématique à trouver des éléments communs qui comptent le personnel entier et les directions. Déjà le titre indique la multiplicité et la complexité des tâches de la Direction Générale X. Cette variété nous pose des grands problèmes d'analyse de la culture administrative. En conséquence la DGX n'est pas homogène mais par contre hétérogène à tout point de vue.

Nous avons essayé de savoir si l'ensemble de la Direction Générale a des traits en commun, sans avoir y réussi. Au début, nous voulions faire une analyse de chaque direction parce que nous avions l'espoir qu'elles avaient chacune leur caractère spécial à tout niveau, ce qui n'était pas le cas. Après nous avons pensé diviser le groupe entier du personnel selon leur formation et leurs expériences professionnelles; en juristes et en journalistes. Ensuite nous voulions faire l'analyse d'après le genre de tâches, en distinguant les tâches de gestion et les tâches créatives. Enfin nous avons décidé de décrire la Direction Générale en soulignant la diversité de travail, mais en même temps d'indiquer les traits de la direction comme ils sont; multiples, hétérogènes, confus.

En conséquences de ces problèmes, il pourrait exister un problème de validité. Mais afin d'assurer la validité de notre enquête, nous faisons la comparaison avec les résultats du CEGOS, une enquête demandée par la Commission. Michelmann n'a fait son étude ni sur la DGX, ni sur le SDT.

C'est aussi une des plus vieilles Directions Générales mais elle n'est pourtant pas imprégnée de continuité puisqu'elle était restructurée sans arrêt. Le Directeur Général est une femme luxembourgeoise. En effet, elle est le seul Directeur Général femme à la Commission.

La Direction Générale a en comparaison avec les autres Directions Générales une position spéciale par rapport à la Commission: c'est la seule Direction Générale dont le Directeur Général participe aux réunions de la Commission.¹

La DGX n'a pas une position facile à la Commission: quand les Danois avaient voté non à Maastricht, les fonctionnaires de la DGX ont eu l'impression qu'à la Commission on pensait que c'était à la faute de la DGX parce qu'elle n'était pas arrivée à créer une bonne image de la Commission. Elle est toujours critiquée pour ne pas avoir des fonctionnaires qualifiés, pour ne pas exécuter un travail de la haute qualité, pour ne pas faire une information interne sérieuse et pour ne pas être assez efficace dans les Etats membres. Ce qui donne aussi cette impression chez les fonctionnaires de la DGX et chez les fonctionnaires des autres DG, c'est le phénomène du parachutage: un membre du cabinet a un poste élevé au service sans être fonctionnaire européen et sans avoir passé le concours. A travers les entretiens, nous avons remarqué que c'est un problème occupant beaucoup l'esprit des fonctionnaires. Récemment, la DGX a fait une nouvelle restructuration à cause d'un nouveau Directeur parachuté: il vient du Cabinet Pinheiro. La Commission a décidé de créer une nouvelle direction à la DGX en prenant des compétences à des directions existantes et en les donnant à la nouvelle direction. En conséquence la DGX n'a plus une répartition logique des tâches: l'unité de personnel et de gestion administrative est maintenant située dans une direction s'appellant "information institutionnelle". Sinon, cette direction doit s'occuper de l'information avec les autres institutions européennes, information à l'extérieur, information syndicale et sociale, information des milieux économiques et enfin de l'action de Jean Monnet. Cette répartition semble arbitraire et ne peut être qu'une conséquence d'une décision politique prise par la Commission sans consultation de la DGX.²

¹ Le Manuel des procédures, 7e édition p. 3

² Nous avons fait l'enquête quand la DGX avait débuter sa réorganisation. Nous analysons donc la situation avant la restructuration.

A la DGX il y a au total 483 fonctionnaires. Le groupe des fonctionnaires de catégorie A en compte 129 dont la représentation nationale est la suivante: 24 Français, 19 Britanniques, 15 Espagnols, 14 Belges et Italiens, 12 Allemands, 7 Grecs, 5 Danois, Luxembourgeois, Néerlandais et Portugais et 4 Irlandais.³

La spécificité de l'enquête

Nous avons tiré les renseignements de l'enquête accomplie aux mois d'octobre et de novembre 1994. Nous avons fait les entretiens auprès des 23 fonctionnaires. La répartition nationale de l'échelon est la suivante: 8 Français, 6 Allemands et 1 représentant de toutes les autres nationalités, sauf l'Espagne. Le nombre restreint des entretiens est justifié par les contraintes que nous avons eues avant sa réalisation: nous avions prévu de faire l'enquête au mois de juin/juillet mais à cause de la restructuration nous avons dû reporter après l'été. Nous avions déjà l'accord de la hiérarchie pour la faire mais depuis il y avait eu des mutations internes par suite de la restructuration. Il nous a donc fallu reprendre toutes nos démarches afin d'avoir à nouveau l'accord. A la fin nous avons y réussi, au mois d'octobre.

Nous avons déjà mentionné les problèmes que nous avons eus pour discerner la culture administrative. Les facteurs que nous considérons afin d'indiquer la culture administrative sont très différents et multiples. Tout ce qui pourrait amener à une culture homogène n'existe pas:

1. les domaines de la DG sont très vastes.
2. la DGX est dispersée dans sept bâtiments.
3. le personnel n'est pas homogène: leur background professionnel et leur formation sont très variés.
4. pas de coordination et pas de contact entre les directions.
5. la hiérarchie est faible, ce qui a des conséquences pour l'homogénéité à la DGX.

³ Les renseignements viennent de "Personnel Statistics Bulletin, DGIX A4, June 1994

Les domaines de la DG sont très vastes

Les tâches de la DGX sont d'une immense variété. Afin d'avoir une vue d'ensemble, nous avons divisé les tâches en trois groupes, selon le caractère du travail:

1. Gestion; en général (administration du personnel, informatique etc. ou gestion des programmes et des institutions).
2. Politique; des conceptions et le contenu de la politique audiovisuelle, culturelle ou d'information.
3. Production; la préparation des produits d'information; un travail plutôt créatif.⁴

Il faut ajouter que les bureaux de représentation dans les Etats membres sont rattachés la DGX.

Déjà nous savons que ces domaines exigent des modèles de management différents qui tiennent en compte la spécificité de chaque genre de tâches. Peut-être exige-t-elle aussi des cultures administratives différentes?

La DGX est dispersée dans sept bâtiments

La DGX compte 483 fonctionnaires. Elle a la plupart de ses unités à la rue de Trèves et le reste se trouve dans des bâtiments du quartier, dans des bâtiments où il y a aussi d'autres DG.

Les fonctionnaires travaillant dans les autres bâtiments, n'en sont pas contents. Ils se sont plaints de ne pas avoir de contact avec les autres unités, de ne pas avoir un sentiment d'appartenir à la DGX et de connaître personne, sauf les collègues de l'unité. Un avantage est au contraire que la hiérarchie est une hiérarchie à distance. Les unités de la direction B

⁴ Ce n'est pas tout à fait la notion correcte. Nous savons que les moyens d'information ainsi que les brochures, les calendriers etc ne sont pas faits par la DGX mais par des partenaires: des artistes, des graphistes, des journalistes etc.

qui ne sont pas situées Rue de Trèves ne vivent pas les mêmes problèmes, car le Directeur a instauré l'habitude de faire des réunions chaque jour avec ses Chefs d'unité. Ces unités ont de meilleures conditions que le reste.

Le personnel n'est pas homogène

Ainsi que les domaines de la DGX, le personnel est très différent, en comparaison avec plusieurs autres DG. Ils viennent avec toutes sortes de formations: des études d'ingénieur, des études de journalisme, la philosophie, le latin/grec, les sciences politiques, les sciences économiques, le droit et la gestion.

Leur background professionnel est aussi très varié. La plupart d'entre eux ont travaillé comme journalistes, quelques-uns viennent des postes universitaires, d'autres ont fait une carrière à l'administration nationale et enfin il y a ceux qui ont débuté leur carrière à la Commission ou aux autres institutions européennes.

Il faut distinguer les personnes adaptées et habituées au fonctionnement de la hiérarchie appliquant des procédures et des règles et les personnes n'ayant jamais vécu dans un milieu hiérarchique mais qui ont toujours été habituées à avoir beaucoup de liberté dans leur travail.

Le premier groupe est celui des fonctionnaires venant de l'administration nationale, les fonctionnaires travaillant depuis le début à la Communauté ou les fonctionnaires étant venus directement de leurs études traditionnelles en sciences sociales. L'autre groupe est celui des fonctionnaires n'ayant pas eu une carrière traditionnelle et qui ont acquis un esprit créatif. Il faut donc s'attendre à ce qu'en conséquence leur vue sur de la hiérarchie est plus négatifs. En fait, il est probable que la culture administrative ne soit peut-être pas non plus homogène.

Il n'y pas de coordination et de contact entre les directions

Les fonctionnaires se plaignent en général d'un manque de coordination entre les directions. Il n'est pas difficile d'imaginer les problèmes surgissant suite à un manque de coordination:

les objectifs et les lignes flous de la Direction Générale, le manque de contrôle et de solidarité entre le personnel des directions différentes.

Mais évidemment il n'est pas non plus facile de faire une coordination dans une DG où les tâches sont tellement différentes et où le personnel se trouve dans sept bâtiments différents.

Afin de cerner la culture administrative il faut avoir la connaissance du fonctionnement hiérarchique, du contact interne et externe et de l'ambiance.

LA HIERARCHIE EST FAIBLE

Nous étudions les relations entre la hiérarchie et son personnel. Nous avons regardé les résultats du CEGOS qui montrent que par rapport au niveau de délégation, le personnel satisfait compte presque 60 %, ce qui est élevé en comparaison avec les autres DG. Ce pourcentage vaut également pour la responsabilité dans le travail. Par contre, les résultats sur la clarté des objectifs et des priorités et sur la possibilité de carrière sont négatifs avec plus de 60 % d'insatisfaits.

Le Directeur Général et son service

Ses responsabilités sont assez différentes: gestion de la Direction Générale, relations avec les autres institutions européennes, budgets et finances, informatique, gestion du personnel et affaires administratives.

Au service du Directeur Général nous avons parlé avec des fonctionnaires d'un grade supérieur. Quand ils nous ont dit qu'ils dépendaient peu de la hiérarchie, nous avons conclu que beaucoup d'indépendance leur était permise dans leur travail.

Une grande partie de fonctionnaires est confrontée aux problèmes de la Direction Générale et de son personnel. Ils suivent la situation du personnel. Ils nous ont expliqué qu'à la DGX on ne trouve pas la bureaucratie traditionnelle comme ailleurs à la Commission puisque le personnel n'accepte pas, à cause de la diversité de leur formation et de leur background

professionnel, le fonctionnement de la hiérarchie traditionnelle impliquant un tas de procédures.

Apparemment les fonctionnaires s'entendent bien avec le Directeur Général et n'entrent pas en conflit avec lui.

La direction A

Elle s'occupe de l'information avec des partenaires et avec les Bureaux de la Commission dans les Etats membres. On y trouve des contradictions: quelques fonctionnaires pensent que la hiérarchie fonctionne bien et qu'on a la liberté dans le travail, comme si elle n'existait pas.

"[La hiérarchie] n'existe pas ici. Nous travaillons en équipe. Il faut respecter les règles mais c'est relativement souple ici."⁵

D'autres fonctionnaires pensent au contraire qu'elle est stricte et pesante et qu'elle contraint l'exécution du travail. Enfin il y a les fonctionnaires qui se trouvent dans les autres bâtiments et qui pour cette raison ne remarquent pas la hiérarchie. La hiérarchie est très loin d'eux. Ils la sentent parfois stricte.

"[La hiérarchie fonctionne] en étapes et elle est très stricte. Mais nous sommes très dispersés et je ne vois jamais personne de Trèves, donc c'est une hiérarchie à grande distance"⁶

Qu'importe la situation du bâtiment, tous sont d'accord sur le fait que les procédures sont lourdes, encore trop lourdes. Ces procédures ne sont pas la conséquence d'une direction forte du Directeur Général mais un résultat des procédures demandées par la Commission. Ces procédures sont nécessaires pour la coordination entre les Directions Générales et les autres institutions du système communautaire.

⁵ L'entretien du 28 octobre 1994 auprès d'un fonctionnaire de nationalité française.

⁶ L'entretien du 27 octobre 1994 auprès d'un fonctionnaire.

La direction B

Ses tâches sont multiples. Elle a la responsabilité des brochures, de la production audiovisuelle, de la Bibliothèque Centrale, des expositions, des sondages, des visites et de l'information interne (le journal "Le Courrier du Personnel"). La direction B semble moins stricte que la direction A même si un seul fonctionnaire nous a dit que la hiérarchie est stricte et que dans le travail quotidien il n'y a pas de discussions, mais ce cas est exceptionnel vu que ce fonctionnaire a un Chef autoritaire ne voulant pas déléguer de responsabilité au personnel. Sinon, le reste du personnel a confirmé notre impression: ils sentent la liberté et la grande autonomie dans leur travail. Nous savons que le Directeur, un Danois, fait beaucoup d'effort pour créer une solidarité entre son personnel. Il fait des réunions chaque jour avec ses Chefs d'unité pour les informer et pour coordonner les affaires de la direction. Son style démocratique ne signifie pas qu'il soit faible. Au contraire il dirige sa direction d'une manière démocratique mais pourtant d'une manière fermée et il est exigeant envers son personnel.

"....il y a un Directeur d'une approche très humaine mais en pratique moins démocratique qu'il prétend...."⁷

Ce qu'il faut remarquer aussi c'est qu'à la direction B il y a aussi des unités se trouvant à part de la rue de Trèves mais pourtant elles ne se sentent pas isolées ou éloignées de la direction B.

La direction C

La direction C est la direction politique. Elle s'occupe des programmes culturels, des programmes MEDIA et TVHD, de l'action Jean Monnet et de la politique audiovisuelle.

Il faut tout de suite expliquer au lecteur que là nous n'avons pas un grand échelon. Il peut résulter en une fausse image de notre part de la direction C. Voilà pourquoi il faut prendre l'analyse sur la direction C avec un certain recul.

Selon nos entretiens, la direction C est un système ouvert et lourd en même temps. Là il faut aussi dire qu'une opinion peut être très différente d'une nationalité à une autre. Nous

⁷ L'entretien du 16 novembre 1994 auprès d'un haut fonctionnaire.

avons fait des entretiens auprès un fonctionnaire d'un pays du Sud et auprès d'un fonctionnaire français. Nous avons remarqué la différence de leurs attitudes envers le système.

En tout cas, il est indispensable que la direction ait une direction et un contrôle forts du fait qu'elle s'occupe de la politique audiovisuelle et est beaucoup en contact avec le Cabinet. Parmi ses tâches il y a des affaires "chaudes", très importantes.

L'information

Le niveau de l'information est lié au fonctionnement de la hiérarchie et elle dépend de son style de management. Il faut donc étudier si le fonctionnaire a facilement accès à l'information et si les moyens à cet accès existent.

Au Service du Directeur Général, quelques fonctionnaires sont contents et d'autres pas. Apparemment, les fonctionnaires sont trop tournés vers l'extérieur et n'ont pas le temps de chercher l'information, ils n'ont même pas le temps d'y penser. La quantité d'information diffusée dépend également de la volonté de la hiérarchie. 4. la hiérarchie est faible, ce qui a des conséquences pour l'homogénéité à la DGX. Pourtant ils pensent en général que les moyens sont là et qu'il est exclusivement une question du temps⁸.

Nos entretiens avec la direction A indiquent dans les grands lignes que le niveau de l'information est satisfaisant et que les moyens sont là.

Un fonctionnaire de la direction B s'est plaint du problème d'information à la Commission:

"Beaucoup gardent l'information pour eux. Peut-être un problème de discipline."⁹

⁸ Comme il n'existe pas un esprit d'information à la Commission et que l'information est, en gros, regardée comme un outil de pouvoir ou comme quelque chose qui n'est pas nécessaire, il n'est pas facile pour un fonctionnaire d'avoir accès à l'information. Il est donc une question de temps pour le fonctionnaire, mais en même temps il faut dénoncer le manque d'esprit d'information en général chez le fonctionnaire de la Commission. L'information n'est pas un élément naturel, même pas une condition indispensable pour le travail fourni par la hiérarchie. Au contraire, c'est au fonctionnaire de la chercher en plus de l'accomplissement de son travail. Plus le fonctionnaire se trouve à un bas niveau de la hiérarchie, plus de difficulté il éprouve à avoir accès aux moyens d'information. En conséquence, il doit dépenser plus de temps pour chercher l'information, et il doit l'obtenir d'une autre manière.

⁹ L'entretien du 16 novembre 1994 auprès d'un haut fonctionnaire.

Nous ajoutons qu'il pourrait s'agir d'un esprit de concurrence chez les fonctionnaires puisque l'information est regardée comme un élément de pouvoir.

Il est étonnant qu'il y aient des fonctionnaires se sentant noyés par la multiplicité de l'information alors qu'en même temps des fonctionnaires qui s'en plaignent. C'est pour la plupart des Chefs d'unité ou d'autres fonctionnaires d'un grade supérieur qui reçoivent la plus grande quantité d'information. Les réunions chez le Directeur sont aussi importantes pour la circulation et l'esprit de l'information. Quant à l'information sur les affaires internes de la DGX, les fonctionnaires de la direction B sont totalement satisfaits du niveau.

Le petit nombre d'entretiens à la direction C indique qu'à la différence des autres directions, il existe un problème d'information, car les fonctionnaires ont critiqué le niveau en disant que l'information ne circule pas et qu'elle pourrait être meilleure.

Pour conclure l'enquête du CEGOS indique que la moitié des fonctionnaires sont satisfaits du niveau de l'information.

L'ambiance

Le fonctionnement hiérarchique n'influe pas seulement sur le niveau d'information mais aussi sur l'ambiance dans les directions et les unités. Les fonctionnaires du service du Directeur Général trouvent l'ambiance bonne et ils croient que le métier (l'information) fait que l'aspect humain est plus important à la DGX qu'aux autres Directions Générales. Mais le contact avec le Cabinet Pinheiro leur donne une impression d'être sous pression.

Beaucoup de fonctionnaires sont d'avis que l'ambiance est bonne à l'unité et à la direction A, mais aussi en général à la Direction Générale:

"elle [l'ambiance] est decontractée, un milieu d'artistes, elle est très détendue".¹⁰

Pourtant, un fonctionnaire ne la trouve pas agréable. Cela s'explique peut être par le fait que ce fonctionnaire nous a donné l'impression d'une personne distante dans ces contacts.

¹⁰ L'entretien le 10 novembre 1994

En général, tous les enquêtés aiment l'ambiance qui règne à la direction B mais elle peut varier. Il y a toujours ce fonctionnaire travaillant sous un Chef autoritaire. Il est évident qu'il n'apprécie pas l'ambiance de l'unité. Il nous a expliqué que l'ambiance dépend de l'humeur de son Chef.

D'ailleurs quelques fonctionnaires ont fait la remarque qu'ils regrettent de ne pas avoir contact avec les autres unités.

Quant à la direction C, selon les fonctionnaires, l'ambiance n'est pas bonne, sauf entre collègues de même unité. Sinon ils ne connaissent personne à la direction et ils ne sont pas non plus en contact avec les autres directions de la DGX malgré le fait que la direction se trouve à la rue de Trèves.

Selon l'enquête du CEGOS, l'ambiance n'est pas la meilleure à la Commission mais il y a pourtant 60% qui sont positifs et en tout cas elle est meilleure qu'à la DGII et qu'à la DGVI.

LE CONTACT INTERNE

Les fonctionnaires du service du Directeur Général avec qui nous avons fait l'entretien, ont des contacts avec la DGIX, la DGXIX, la DGXX, et avec le Secrétariat Général. Il est souvent question d'une négociation au niveau de la politique du personnel ou un contrôle budgétaire. Ce sont des domaines assez délicats et les fonctionnaires estiment donc que le contact est conflictuel.

En outre, ils regardent le contact comme un problème de fond à la Commission parce que les DG se trouvent en concurrence entre elles: il existe aussi un esprit de concurrence, où les fonctionnaires peuvent essayer de se bloquer mutuellement. En tout cas, les fonctionnaires ont des contacts dans des domaines exigeant la grande coordination avec les autres DG ou avec le Secrétariat Général.

Les fonctionnaires de la direction A nous ont expliqué que le caractère du contact dépend beaucoup du sujet: s'il s'agit d'un sujet sur lequel ils sont en accord avec la DG concernée

le contact sera bon mais si c'est une affaire délicate les problèmes surgiront. Selon nos entretiens, la direction A a des contacts avec la DGV, la DGVIII, la DGXI, le Task-Force "ressources humaines, éducation, formation et jeunesse" et avec le Secrétariat Général.

Effectivement, la direction B est en contact avec toutes les DG et tous les services, plus ou moins puisqu'elle produit l'information pour les services et les DG. Alors le contact a le caractère d'un contrôle du contenu ou de la forme du produit d'information. En particulier, les Cabinets contrôlent fortement le contenu des brochures: la vraie censure. La direction travaille en étroite coopération sous forme d'équipe avec les DG en question. Ainsi les fonctionnaires se trouvent dans un rôle de conseiller technique, pratique et sous une certaine dépendance. Les problèmes sont nombreux: le désaccord sur le contenu, sur les problèmes techniques, sur les délais et sur la coordination.

La direction C est, selon nos entretiens, en contact avec la DGXIII, la DGXV et avec le Service Juridique. Les fonctionnaires estiment que le contact se passe bien quand il y a un accord entre eux et le service. Quand ils se heurtent, la situation est différente.

LE CONTACT EXTERNE

Il couvre plusieurs groupes: les administrations nationales, les associations professionnelles, les lobbys ou les partenaires: les artistes, les graphistes, les journalistes etc. Déjà nous avons constaté que le contact avec les administrations nationales n'est pas aussi fréquent que par exemple c'est le cas pour la DGII. Par contre la DGX a beaucoup de contacts avec toute sorte des lobbyistes ou "clients" ainsi que la DGVI.

Le service du Directeur Général n'a pas du tout de contact avec les administrations nationales mais il a un bon contact avec les associations professionnelles en matière de politique audiovisuelle et avec les représentations régionales. Le genre du partenaire dépend des tâches de la direction.

Selon le genre du travail, les fonctionnaires de la direction A ont un contact très satisfaisant avec des associations, par exemple avec les associations des conditions féminines, avec les

organisations syndicales et avec les collectivités locales pour coordonner ou pour organiser des actions communes. Ils s'adressent aussi à elles pour obtenir de l'information ou des conseils et les associations s'adressent pour obtenir l'influence.

Ainsi que pour le contact interne, le contact externe de la direction B est varié et nombreux. D'un côté ils sont en contact avec des spécialistes pour la production de toute sorte d'information; par exemple pour les brochures ou pour les expositions: avec des artistes, avec des graphistes, avec des journalistes, avec des photographes etc. La Bibliothèque Centrale est en contact avec les éditeurs. Enfin il y a toutes sortes de groupes des citoyens voulant faire visite à la Commission.

Le contact entre la direction B et les administrations nationales n'est pas très grand mais les fonctionnaires sont en contact avec elles quand ils l'estiment nécessaire, c'est-à-dire de temps en temps par exemple pour la préparation des expositions ou pour l'élaboration des sondages.

La direction C a aussi beaucoup de contact externe. Afin de formuler une politique acceptée par les cercles concernés il faut consulter les associations. Les fonctionnaires estiment, ainsi qu'à la DGVI, que le contact avec les associations est indispensable pour le fonctionnement de la direction. C'est la direction de la DGX qui a le plus de contact avec les administrations nationales. Selon le sujet et selon la personnalité, les fonctionnaires ont un contact formel ou informel où ils regardent les fonctionnaires de l'administration nationale comme leurs amis ou leurs collègues. Ils ont souligné qu'ils sont en contact avec toutes les nationalités sans faire de différence.

LA CULTURE ADMINISTRATIVE DE LA DGX

Au début du chapitre nous avons étudié le travail et le personnel. Après avoir regardé aussi le fonctionnement hiérarchique, le niveau d'information, l'ambiance et le contact interne et externe nous sommes prêts à discuter et à estimer la culture administrative à la DGX.

Nous sommes d'accord sur le fait que la culture administrative, si elle existe, n'est en aucun cas française - mais peut-être existe-t-elle en partie. En tout cas il faut l'étudier en

appliquant des approches différentes, par exemple il n'est pas sans importance que les langues utilisées soient le français et l'anglais.

A la question de l'influence de la culture administrative nationale sur la culture administrative de la DGX, les réponses étaient très différentes. Au service du Directeur Général les fonctionnaires ne sont pas d'accord sur le fait que si la culture est française ou multiple. En gros ils avaient des difficultés à estimer le genre de culture administrative. A la direction A les fonctionnaires sont d'avis que la culture administrative est peut-être italienne, ou peut-être britannique, parce que selon eux c'est une culture entraînant le désordre, le manque de discipline et l'ambiance relaxée, un peu laissez-faire. Il y a même un fonctionnaire qui va aussi loin que mettre en doute l'existence d'une culture administrative.

Nous ne sommes pas étonnés d'apprendre que les fonctionnaires de la direction B ne pensent pas qu'il existe un esprit de fonctionnaire (il vaut mieux dire un esprit de gestion des dossiers). Pour eux la culture semble plus anglaise, relaxe et détendue, ou encore d'un style américain. Quelques fonctionnaires proposent que la culture se trouve entre une culture française et anglaise. Ils ne pouvaient pas expliquer pourquoi mais nous l'expliquons par le fait qu'il faut distinguer les éléments issus de la DGX elle-même grâce à ces tâches et les éléments venant d'un fonctionnement général à la Commission: les procédures pour la Commission, le contact avec le Secrétariat Général et la coopération avec les services. Les premiers éléments sont probablement anglais. Le deuxième groupe des éléments sont français. A la direction C, nos enquêtés sont d'avis que la culture régnante est plutôt une culture du Sud, qui correspond de manière satisfaisante au reste de la description de la direction C.

Nous pouvons donc constater que la culture administrative est multiple, un rassemblement de moins deux cultures nationales:

L'une est une culture qui vient d'un fonctionnement bureaucratique où il y a des règles et des procédures assez fixes. Elle est comparable à la culture administrative française. Elle est nécessaire pour faire fonctionner la coordination et la coopération entre les services de la Commission. Elle existe surtout au sommet et à la direction C et on rencontre certains éléments à la direction A.

De la spécificité de la DGX et de la multiplicité des tâches résulte une culture administrative quotidienne qui est complexe et peut-être chaotique, ceci est dû au fait de la hiérarchie faible. Les fonctionnaires ont besoin de beaucoup de flexibilité dans leur travail pour assurer la coopération avec la grande variété des partenaires. Ils modifient donc les procédures selon leurs habitudes nationales, selon leurs expériences professionnelles et selon le genre de travail. Enfin il y a aussi la diversité de leur formation et de leur carrière professionnelle qui a pour conséquence que tous les fonctionnaires ne peuvent pas s'adapter au fonctionnement purement administratif. Cela compte pour la direction B et en partie pour la direction A.

SDT, LE SERVICE DE TRADUCTION

Le Service de traduction a uniquement des tâches de service. A sa manière, elle contribue donc à la base de la réalisation de la coopération européenne.

L'enquête accomplie au SDT et le résultat sont très différents des autres enquêtes pour plusieurs raisons que nous expliquerons ci-dessous.

L'enquête n'est pas réussie. La documentation n'est pas suffisante et la forme d'enquête n'a pas marché. Ci-dessous nous expliquerons les raisons.

Premièrement le nombre d'enquêtés n'est pas arrivé à la quantité de l'enquête aux Directions Générales. Nous n'avons interviewé que 12 personnes et les nationalités représentées sont limitées à l'allemande, à la française et à la danoise. Les traducteurs de nationalité danoise en font partie afin de servir comme base de connaissances facilitant notre compréhension de la particularité du SDT. Cela est un problème pour la thèse, car la thèse ne s'occupe que ponctuellement des conditions danoises et il est donc mauvais pour la cohérence dans la thèse qu'une des ses analyses s'occupe des conditions d'un groupe de fonctionnaires européens de nationalité danoise.

Deuxièmement l'enquête ne couvre pas tout le Service mais uniquement un groupe thématique. L'explication en est que nous ne pensons pas que les différences sont grandes d'un groupe à l'autre parce qu'ils sont tous construits de la même manière.

Troisièmement, la forme de l'entretien effectué était différente des entretiens auprès des fonctionnaires A. Nous ne sommes pas entrées dans un débat avec les traducteurs, sauf avec quelques-uns. L'entretien a donc plutôt pris la forme d'un entretien traditionnel basé sur un questionnaire. Les entretiens n'ont duré qu'une demi-heure. La plupart des traducteurs n'ont pas montré le même intérêt à l'enquête que les fonctionnaires de catégorie A. En conséquence, les renseignements ne sont pas aussi nuancés que ceux des autres DG et la variété des entretiens n'est pas aussi grande que les entretiens auprès des fonctionnaires de catégorie A.

Le résultat est aussi différent. Tout d'abord la construction en groupes thématiques et en unités linguistiques ne suscite pas le caractère multinational qui est sinon l'élément typique de la Commission. Au SDT il n'est pas très intéressant d'examiner la culture administrative si l'on propose de l'étudier dans un aspect multinational. Elle est intéressante si l'on applique l'approche relevant les conditions spécifiques des traducteurs et leur situation professionnelle.

Comme dans l'enquête sur les DG, nous comparons nos résultats avec l'enquête du CEGOS, mais il ne figure pas un grand nombre des résultats spécifiques pour le SDT, comme il était le cas pour les DG. Nous doutons également la validité de ces résultats pour le SDT parce que depuis la date de l'enquête du CEGOS des changements sont intervenus.

Au Service de traduction la culture est plus homogène en raison de la structure. Nous expliquerons la structure plus tard. La culture est beaucoup liée aux cultures nationales. Par exemple, nous avons reconnu les problèmes de l'unité danoise selon nos expériences professionnelles au Danemark.

LES GENERALITES DU SERVICE DE TRADUCTION

Au SDT travaillent 1638 fonctionnaires dont 1124 sont des LA (le grade du traducteur). Les nationalités sont ainsi représentées: 161 Allemands, 134 Britanniques, 125 Espagnols, 119 Italiens, 117 Belges, 108 Grecs, 103 Danois, 102 Portugais, 73 Français, 59 Néerlandais, 13 Irlandais et 9 Luxembourgeois.¹ Le nombre des Français peut paraître peu important à côté des autres nationalités mais il ne faut pas oublier que les Belges francophones travaillent aux unités linguistiques françaises et les Belges néerlandophones travaillent aux unités néerlandaises.

Déjà susmentionné les traducteurs travaillent dans des groupes thématiques, cinq à Bruxelles et deux à Luxembourg. Les sept groupes sont divisés en unités linguistiques: danois, allemand, anglais, espagnol, portugais, grecque, néerlandais, italien et français (les langues officielles de la Communauté). Cette année il y a eu encore une restructuration: elle devait

¹ Personnel Statistics Bulletin, DGIX A4, June 1994

remplacer la structure basée sur les groupes nationaux (linguistiques) par la structure des groupes thématiques: affaires générales et administratives, budget et contrôle financier; Affaires économiques financières et industrielles, marché intérieur et concurrence; Agriculture, pêche, politiques régionales et politiques structurelles; Relations extérieures, transports, douanes et développement; Technologie, énergie et environnement; Affaires sociales et politique des consommateurs; EUROSTAT, information/innovation, crédit/investissements, EUROFFICE et CECA.

En plus des groupes thématiques, le SDT comprend aussi 5 unités dont la vocation est d'assurer le soutien logistique des traducteurs: coordination linguistique; formation et recrutement; multilinguisme; terminologie et traduction externe.²

Le fonctionnement de la hiérarchie

Après la restructuration il y a donc la structure en groupes thématiques et en unités linguistiques. Avant il y avait seulement des groupes linguistiques. La bureaucratie est devenue plus grande et plus complexe après la restructuration parce qu'avant il y avait un Chef d'unité de chaque groupe linguistique, neuf en total, mais après la restructuration il y a neuf fois sept Chefs d'unités! Selon l'attitude du Chef une grande liberté règne dans les unités pour la gestion et le style de management. Les petites descriptions des unités vont le confirmer. La situation est un peu pareille aux groupes thématiques mais il est exigé plus de coordination, ce qui peut être problématique avec neuf unités de cultures et de traditions pures et différentes. Comme partout à la Commission, la hiérarchie du SDT est donc importante, traditionnelle, rigide et centralisée afin de pouvoir répondre aux exigences de la part de la Commission. Au sommet il y a le Directeur Général et son service. Il est connu comme autoritaire et dirigiste et ne s'intéresse pas aux traductions. Cela nous avons appris de quelques des entretiens et des conversations générales avec nos amis.

"Le Directeur Général ne sait rien sur la traduction. Il vient de l'extérieur et il ne s'intéresse pas à améliorer les choses. La seule chose qu'il fait, c'est de faire des statistiques pour indiquer une augmentation de l'efficacité."³

² Nous n'avons pas fait d'entretiens auprès des fonctionnaires travaillant dans ces services. En théorie c'était possible mais pas en réalité: La pression du travail était trop grande et la réunion avec des fonctionnaires travaillant dans les services était donc reportée sans arrêt. A la fin pour, des raisons de temps, nous avons laisser tomber.

Le SDT n'est pas sous pression politique des Cabinets comme c'est le cas dans les DG. Il est pourtant facile d'imaginer que le Directeur Général est mis sous pression par la Commission pour qu'il s'assure que son service est efficace, par exemple l'introduction des statistiques afin de mesurer et de contrôler la quantité des traductions effectuées peuvent être une épreuve. Il veut donner l'image que le SDT est un service bien géré. Sinon il peut avoir des problèmes: un document très important, par exemple un livre blanc doit sortir dans toutes les langues officielles et il y a un problème de délai. Il est facile d'imaginer comment le Cabinet du Président réagira.

Plusieurs traducteurs nous ont dit que la dernière restructuration n'a entraîné que des problèmes de coordination de transparence et d'ambiance.

Le problème de la coordination est apparu parce que les groupes nationaux sont brisés et la possibilité du soutien mutuel entre les unités s'est compliquée. Le contact avec des unités linguistiques de même langue des autres groupes thématiques est nécessaire parce que la division en thèmes est tellement arbitraire que les sujets et les thèmes se recouvrent. Par conséquent il faut que les unités s'aident entre elles.

"Par exemple, moi je suis en train de traduire un texte..... qui concerne le secteur..... et c'est donc une langue spécifiquement.....Mais moi, je n'ai pas les connaissances suffisantes de ces termes. Auparavant une autre personne aurait traduit ce texte, mais cette personne se trouve aujourd'hui dans un autre groupe, une autre section."⁴

Au niveau social la restructuration a fait également des dégâts: Avant les traducteurs de même langue étaient rassemblés dans le même groupe et se connaissaient bien. Après la restructuration il n'est plus possible et ce contact est fini.

Or, la restructuration n'est pas uniquement négative. C'est un avantage que les traducteurs ne restent plus dans des groupes [cliques!] nationaux mais qu'ils aient en réalité la possibilité, s'ils la veulent, d'avoir un contact multinational qui devait être un des traits les plus importants de la Commission quel que soit le service dans lequel le fonctionnaire travaille!

³ L'entretien du 4 juillet 1994 auprès d'un traducteur.

⁴ L'entretien du 4 juillet 1994 auprès d'un traducteur de nationalité danoise.

D'autres projets sont en cours. D'abord, le SDT a formulé en coopération avec l'unité la formation, un programme de formation pour les années 1993-1996 contenant des cours d'actions sur les sujets ayant un rapport avec le thème spécifique du groupe thématique. Ce genre de cours aidera peut-être à sensibiliser le contact entre le demandeur et les traducteurs. Nous remarquons que selon le rapport il n'y a pas de cours de perfectionnement linguiste.⁵ En effet la plupart des traducteurs se sont plaints du manque de cours linguistiques.

"Des cours de langue au niveau "perfectionnement" n'existent pas."⁶

Ensuite, un projet de modernisation a été lancé afin de faire des améliorations au SDT. Enfin ils étaient en train d'introduire des systèmes informatiques qui posaient quelques conflits et sans problèmes. Il existe en général une opposition envers toute nouvelle initiative et envers des changements qui exprime qu'il règne un esprit conservateur chez un grand nombre de fonctionnaires.

Quant au background des traducteurs, nous distinguons les traducteurs de formation linguiste et les traducteurs de formation non linguiste: les juristes, les économistes etc. Les premiers sont généralement arrivés sans avoir eu d'expérience professionnelle. Le deuxième groupe a eu une carrière suivant leur formation mais ont choisi après de faire des traductions. C'est un groupe minoritaire - la plupart des traducteurs sont des linguistes.

Il existe la possibilité du décroisement entre la catégorie LA et A. D'après ce que nous avons entendu il ne rencontre pas un très grand succès. Apparemment les services ne veulent pas des LA pour des postes A. C'est notre avis que la personnalité et le cadre du travail sont trop différents entre les deux groupes des fonctionnaires pour que le décroisement puisse se réaliser.

⁵ Plan de formation 1993, 1994, 1995, 1996, Groupe thématique....

⁶ L'entretien du 6 juillet 1994 auprès d'un traducteur de nationalité danoise.

La raison de travailler à la Commission

Tout d'abord il faut noter que si l'on a envie d'avoir une carrière de traducteur les possibilités sont limitées à l'extérieur de la Commission. Dans les entreprises, la fonction ressemble plus à la fonction de secrétaire. Sinon, suivant notre petite enquête, c'est plutôt l'environnement international qui attire les traducteurs et non la participation à la construction de l'Europe. Enfin l'attraction est aussi les conditions de travail, non si mauvaises si l'on veut un travail de 9h00 à 17h30 et hop! fini le travail, bonjour la famille et les loisirs sans penser à la responsabilité des dossiers, à la pression politique et à la carrière arbitraire, bref ! les spéculations quotidiennes du fonctionnaire de grade A.

Le travail

Dans les unités, les traducteurs sont divisés en deux groupes selon leur expérience professionnelle: les traductions des débutants, des derniers venus sont corrigées par les réviseurs qui ont plus d'expérience.

Pour les traducteurs le déroulement de la carrière peut se faire ainsi:

- LA 3 Chef de division de traduction (le groupe thématique)
- LA 4 Chef d'équipe de traduction (l'unité linguistique)
- LA 5 Réviseur, traducteur principal
- LA 6 Traducteur
- LA 7
- LA 8 Traducteur adjoint, entré en service sans expérience professionnelle⁷

Nous allons comparer avec la catégorie A:

La carrière se fait selon les critères de l'ancienneté comme pour les fonctionnaires de la catégorie A, mais il y a moins de possibilité. Il n'y a pas beaucoup de postes de grade LA3. La fin normale de la carrière est donc le grade LA4 ainsi que pour une grande partie des fonctionnaires de catégorie A. On ne voit pas les mêmes tendances de la politisation des postes et de la carrière et le phénomène de parachutages, ce qui est le grand problème pour un fonctionnaire de catégorie A.

⁷ Le Statut p. 35

Ils ont de bonnes conditions du travail. Le salaire est le même que pour la catégorie A ils ont de bonnes ressources de documentation, le service de terminologie est à leur disposition pour le soutien quotidien et ils ont un travail qui se termine chaque jour à 17h30.

Les traducteurs aiment travailler dans les langues. Le travail linguistique est leur grande passion. Mais ils ont une relation très fonctionnelle et non idéaliste à leur occupation professionnelle. En général ils sont contents de leur travail.

Cependant quelques traducteurs se sont plaints de leur situation du travail: les traducteurs de catégorie LA eux-mêmes ne font pas et ne décident pas de l'organisation de leur travail. Elle est faite par des secrétaires de grade C s'accordant aussi sur les délais avec les autres services de la Commission:

"Nous recevons le même paquet chaque jour, c'est seulement à nous de l'ouvrir et de l'exécuter"⁸.

L'enquête du CEGOS indique aussi le problème d'un manque de responsabilité dans le travail. 48% des traducteurs ont répondu qu'ils sont dit le travail à exécuter. Seuls 25% fonctionnaires de catégorie A ont donné la même réponse. Seulement 35% des traducteurs sont impliqués dans les décisions qui concernent leur travail. Le pourcentage est 68% pour les fonctionnaires de catégorie A.

Un petit nombre de traducteurs travaille sur des projets linguistiques. Il s'agit de Systran, un système automatique de traduction des textes simples et routines pour l'utilisation interne de la Commission. Il comprend onze couples linguistiques. En outre il y a EUROTTRA qui est aussi un système automatique de traduction mais il est plus avancé.

Les traducteurs sont en contact avec leurs demandeurs (les services), mais ce n'est souvent qu'un contact téléphonique. Quelques traducteurs participent aux conférences organisées par les demandeurs afin de mieux comprendre le sujet. Ainsi ils perfectionnent leurs traductions. Une telle action dépend de la personnalité et de l'esprit du traducteur. A d'autres occasions ils sont obligés d'aller dans les services: Dans le cas de textes confidentiels, par exemple, la traduction des questions du concours, ils font les traductions

⁸ l'Entretien le 6 juillet 1994

sur place chez le demandeur. Cette situation est aussi fréquente pour la DGIV, la concurrence.

Le contact avec le demandeur n'est pas toujours facile. Il est souvent question de compréhension, de sensibilité et de patience des fonctionnaires de catégorie A dans les services. Les traducteurs se sont plaints que le demandeur en général ne comprend pas que cela prenne du temps pour traduire un texte, qu'il y ait d'autres demandeurs et qu'il ne puisse pas lui-même faire une traduction de la haute qualité. Bref, ils ne sentent pas leur travail estimé. Il y a même des fonctionnaires de catégorie A qui après avoir reçu la traduction commencent à la corriger. Malgré tout, les traducteurs acceptent la situation du contact.

Nous avons remarqué à travers les entretiens que les traducteurs ont des complexes de minorité devant les fonctionnaires A. Cela ne facilite non plus le contact.

Quant au contact externe, le nombre de partenaires varie chez les traducteurs. Quelques traducteurs ont des contacts avec les universités, avec les ministères et avec les instituts linguistes afin de connaître les termes corrects. Le reste se satisfait du centre de terminologie parce qu'ils le trouvent suffisant. Sinon les traducteurs n'ont pas beaucoup de contact dans leur travail.

L'UNITE DE LANGUE ALLEMANDE

Il y travaille 21 traducteurs mais tous ne font pas des traductions à plein temps mais travaillent sur d'autres projets. L'ambiance est bonne grâce au Chef. Il n'a pas de style de management allemand selon lequel la hiérarchie est rigide, stricte et non flexible. Le Chef est chaleureux et il essaie de gérer tout son personnel à égalité. Il a institué la tradition de faire chaque après-midi de petites réunions de coordination et de discussion en prenant un café - ceci crée un esprit de corps et une solidarité. Les traducteurs que nous avons enquêtés sont contents du chef:

"notre chef souffre pour nous et il est plutôt un collègue qu'un chef"⁹

Le chef s'est plaint de la surcharge parce que il doit s'occuper de la gestion de l'unité, de la coordination entre les unités des groupes et de la révisions des textes traduits. Après la restructuration, la coordination est plus difficile et prend plus de temps.

Il n'y a pas de problèmes de la coordination interne et l'information circule bien. Mais les traducteurs se sont plaints d'avoir trop de travail. Le chef a dit qu'il y a 800 pages par mois à traduire.

La seule critique qui est faite est que le chef est presque trop gentil à la limite d'avoir une attitude laxiste.

Nous avons remarqué que les traducteurs allemands sont très tournés vers les contacts multinationaux: ils ont des amis de toute nationalité et ils sont contents que la restructuration leur ait donné la possibilité d'avoir des contacts avec les autres nationalités. ils ne sont pas membres d'associations régionales, ils ne font pas d'activités nationales et ils ne vivent pas "la vie à l'allemande".

L'UNITE DE LANGUE FRANÇAISE

Il est difficile pour nous de dire quelque chose de concret de l'unité puisque nous n'avons pas parlé avec un nombre satisfaisant et de faire participer les traducteurs nous a posé tant de problèmes qu'à la fin nous y avons renoncé.

Analyser les problèmes se trouvant au sein de l'unité, correspond aux études de Michel Crozier sur l'administration française. Le Chef est passif et formel et l'unité est très hiérarchisée dans sa structure et son fonctionnement. Nous avons senti que le personnel est très démotivé. Selon les réponses il semble que le personnel fasse une sorte de "boycott" du chef: il le bloque¹⁰.

⁹ L'entretien fait le 5 juillet 1994

¹⁰ Nous l'avons senti et remarqué cette démotivation chez le personnel : Le chef d'unité était absent donc c'était un traducteur de grande expérience qui s'occupait de notre demande. Elle nous a dit de venir à une certaine heure afin de passer la demande au personnel. Le résultat était

Le passivité du chef a eu pour conséquence que le personnel a arrêté de proposer des améliorations par rapport à la gestion de l'unité ou à l'organisation du travail, car cela n'aide en rien de faire des propositions quand le Chef ne réagit pas. Une autre conséquence est le manque de la coordination qui se manifeste en procédures floues et arbitraires.

Il est évident que l'ambiance n'est pas bonne, même pas entre les traducteurs, sauf entre les jeunes. Apparemment il existe un clivage hiérarchique entre les nouveaux et les anciens traducteurs. Les nouveaux sont surveillés par les anciens, par exemple si les nouveaux utilisent une langue moderne ils seront tout de suite corrigés par les anciens parce qu'il faut suivre les normes.

Ainsi que pour les Allemands, les traducteurs français que nous avons interviewés ne montrent pas d'exclusivité envers les autres nationalités. Ils s'intéressent aussi aux autres pays et aux autres cultures et ils ne sont pas non plus membres des associations françaises ou belges. Leur vie n'est pas non plus une vie à la française mais ils ont des amis et de la famille d'autres nationalités.

L'UNITE DE LANGUE DANOISE

L'unité comprend onze et demi traducteurs et l'unité se sent donc surchargée de travail. Le mode de gestion et d'organisation du travail se fait selon un esprit danois. En effet nous avons été choqués de constater que les problèmes et les avantages étaient les mêmes que dans une entreprise danoise. Il leur manquait seulement d'introduire le "temps flexible du travail" qui avait des difficultés de se réaliser parce que le Directeur Général est contre.

Les problèmes typiques danois sont les problèmes du manque de manifestation du Chef parce qu'il a peur d'être perçu comme "trop chef" et "pas assez collègue". C'est un peu l'attitude "nous sommes tous égaux" et "nous sommes tous de bons amis". Il y a la tendance pour le Chef d'être facilement trop laxiste et de fuir les conflits. Mais ce n'est pas

qu'il n'y avait presque personne qui voulait y participer pour plusieurs raisons, soit de crainte, soit un manque de l'intérêt, soit de l'indifférence ou soit un manque du temps. Nous avons donc seulement deux enquêtés de l'unité de langue française. Nous n'avons pas eu cette expérience dans les unités allemande et danoise. Là les Chefs d'unités préparaient notre présence, ainsi notre travail était facilité grâce à leur effort.

facile non plus d'être chef au Danemark parce que là il y a une pression de groupe très forte. Nous avons trouvé à peu près le même problème au sein de l'unité de langue danoise. Le Chef d'unité essaie de créer une bonne ambiance et faire des activités avec ses collègues. Il essaie aussi de les encourager à suivre des cours et de s'occuper de leur carrière.

La critique qui est faite est que la gestion très informelle donne des problèmes d'organisation et de management. Par contre ils pensent tous qu'il y a une bonne ambiance "à la danoise" mais beaucoup regrettent la restructuration:

"La restructuration a brisé la solidarité qu'il y avait avant entre les Danois"¹¹

Quant au sentiment de nationalisme il faut dire que les Danois sont très attachés à la culture nationale, aux traditions du pays et à leurs habitudes. Les jeunes semblent moins attachés et ils ont des contacts avec les autres nationalités dans le travail, ils sont mariés à une personne d'une autre nationalité et ils ne sont pas actifs dans les associations danoises. La plupart des autres Danois ont un esprit typiquement danois et ils ont un peu l'attitude fameuse de la fausse modestie "nous sommes venus d'un petit pays mais nous sommes supérieurs". Ils vivent en danois, ils sont très actifs dans les associations danoises. Quelques-uns ont uniquement des amis danois.

Les commentaires finaux

Nous avons constaté que la structure est très spéciale au SDT. Elle laisse la liberté aux unités de transférer leur propre culture nationale. Ceci se manifeste dans le style de management et dans la gestion. C'était le cas pour l'unité de langue danoise. L'unité de langue française était un exemple de dysfonction du style d'administration française. L'unité allemande ne reflète pas le style administratif allemand.

Malgré la structure spéciale et l'existence des cultures nationales, la hiérarchie est toujours forte et autoritaire parce qu'elle doit coopérer avec la Commission. C'est la même situation que dans les DG.

¹¹ L'entretien du 6 juillet 1994



**ROSKILDE UNIVERSITETSCENTER (RUC)
UNIVERSITE TOULOUSE 1 SCIENCES SOCIALES**

UNION EUROPEENNE



3. PARTIE CONCLUSION

"ETRE HUMAIN, C'EST AUSSI UNE OBLIGATION"

LA CONCLUSION

Nous divisons la conclusion en quatre parties. La première partie est consacrée à donner un résumé des autres chapitres et à indiquer les résultats. Chaque chapitre avait pour but de cerner les éléments de la culture administrative de la Commission. Dans leur ensemble ils décrivent la culture administrative de la Commission. La deuxième partie de la conclusion sera une discussion du mode d'administration de la Commission et de sa culture administrative. La troisième partie révélera les problèmes du système communautaire. Enfin nous proposerons une réorganisation de la Commission selon le résultat de nos analyses.

Nous rappelons notre définition de la culture administrative. Le chapitre sur la théorie de la culture administrative était fait en étapes, c'est-à-dire que nous avons utilisé des approches différentes afin de pouvoir définir plus précisément la culture administrative. Premièrement nous avons constaté que la culture administrative est une culture existant à l'administration qui consiste aux éléments qui sont spécifiques pour l'administration. Une administration est soumise à la régularisation du droit administratif ayant le but de protéger les citoyens. L'administration s'occupe de l'intérêt général et elle est l'appareil administratif d'une institution politique. Nous avons discuté le phénomène de l'intérêt général que nous proposons de voir comme la légitimité du système politique parce théoriquement il est l'articulation des préférences des citoyens. Dans le système communautaire il existe aussi l'intérêt général: l'intérêt général de l'Europe. La question est de savoir s'il existe en réalité ou s'il est une utopie.

Nous avons trouvé que la culture administrative est constituée des valeurs, des normes et des symboles qui sont tous des produits des certains systèmes. Le système de droit: à la Commission il s'agit surtout de tous les articles dans le Statut, des procédures et des autres règles; Le système politique: les normes qui règnent dans le système communautaire et les articles sur le système institutionnel des Traités et de l'idéologie qui imprègne le système. Il peut être difficile de distinguer les deux systèmes parce qu'ils sont liés. Le système de droit a une fonction politique et est un moyen d'action important pour l'intégration européenne. La présence d'une forte technocratie (l'administration de la Commission, qui est une

administration politisée) fait qu'il y a un mélange totale entre le côté administratif et le côté politique; Le système des normes informelles qui existent surtout entre le personnel dans les services.

Enfin nous avons appris que la culture administrative est toujours une culture bureaucratique parce qu'elle est toujours organisée d'après des règles et des procédures.

La thèse est constituée de quatre analyses: l'analyse historique, l'analyse politique, l'analyse d'organisation et l'analyse sociologique. L'analyse la plus importante est l'analyse sociologique. Mais les autres ont pourtant la fonction de révéler un aspect de la Commission afin de connaître sa culture administrative.

UN RESUME

L'analyse historique

Nous étions surtout intéressés à discuter les idées et les actions de Jean Monnet et à montrer l'évolution de la Communauté européenne dans son aspect intergouvernemental avec des éléments supranationaux. Jean Monnet avait prévu la Haute Autorité comme institution supranationale à laquelle les Etats membres transféraient une partie de sa souveraineté. Cela n'est pas arrivé¹ et les Etats membres ont diminué le pouvoir de la Commission.

Nous avons aussi constaté des paradoxes chez Jean Monnet. Il avait un esprit démocratique et pourtant il a fondé un système qui contient toujours un déficit démocratique dont les générations suivantes n'ont pas réussi à trouver la solution et à changer le système. Jean Monnet n'était pas lui-même élitiste mais il a pourtant été toujours entouré d'une élite et le système communautaire a en général une approche élitiste. Il voulait aussi créer un projet proche des citoyens et le Traité de Maastricht était réjété par les Danois et seulement une petite majorité des Français ont voté oui.

¹ La discussion de la souveraineté de l'Etat est compliquée et se fait toujours.

L'approche historique nous a appris que la Commission ayant eu fonction d'institution supranationale, se trouve depuis l'entrée en vigueur des Traités de Rome dans un système intergouvernemental dans lequel il y a des problèmes qui datent depuis son début.

L'analyse politique

Ce dernier commentaire nous amène à l'analyse politique. Dans ce chapitre nous avons essayé de comprendre la problématique encadrant la relation entre les Etats membres et la Communauté européenne. Nous avons rappelé que les Etats membres sont les fondateurs de la Communauté européenne et que toute nouvelle démarche n'était réalisée qu'avec leur approbation.

La théorie de Durkheim a indiqué que dans une société basée sur la division du travail social, il était difficile d'éviter la naissance d'un égoïsme chez les membres. Cela explique la situation du système communautaire, qui est une sorte de division du travail. Nous avons appris que les Etats membres ont toujours poursuivi leurs intérêts nationaux ce qui indique l'existence d'un égoïsme national.

Le rapport entre les Etats membres et le système communautaire est aussi égal à une relation dialectique, qui est un rapport dynamique. Nous avons étudié le rôle de l'Etat comme le protecteur de ses citoyens et l'incohérence éventuelle entre les intérêts de l'Etat et les intérêts des citoyens. Afin de garantir la sécurité des citoyens l'Etat s'engage dans une coopération internationale comme la Communauté européenne.

La Commission s'occupe de l'intérêt général de l'Europe ce qui lui donne une situation délicate au sein du système dans lequel les intérêts nationaux jouent un grand rôle. L'influence se concrétise même à l'intérieur de la Commission. Nous avons aussi appris que la Commission a un rôle mineure à côté du Conseil. Par contre, elle profite de la position de faiblesse du Parlement pour le jeu politique avec le Conseil.

L'analyse d'organisation

L'analyse était divisée en deux parties. L'une sur la Commission et l'autre sur la politique du personnel. Nous voulions donner une introduction à la Commission, différente de ce qui

est normalement écrit sur la Commission dans des ouvrages sur la Communauté européenne. Nous voulions que nos lecteurs apprennent le cadre dans lesquels les fonctionnaires travaillent. En effet, les renseignements sur la vie professionnelle du fonctionnaire, nous les avons appris par les observations, par les entretiens ou par nos propres expériences.

La Commission a une structure très hiérarchisée et le style de management est en général autoritaire et strict. La hiérarchie existe, soit interne dans la Direction Générale, soit entre les services de la Commission.

Il existe un clivage entre les cabinets et les services. Quelquefois ce clivage s'exprime en crainte et non en respect; il n'existe pas un consensus entre les deux.

Beaucoup de fonctionnaires sont mal intégrés à Bruxelles. Cela est souvent de leur faute, même si l'administration Belge constitue une expérience désagréable.²

L'autre partie était une étude sur la politique du personnel. Elle existe mais elle est très arbitraire. Nous avons relevé les problèmes existants: la carrière est arbitraire, elle est, soit injuste, soit elle se fait selon des critères objectifs et neutres; le mérite n'est pas tenu en compte; la formation est un système à la carte et elle n'est pas liée à la carrière du fonctionnaire; le rapport de notation, qui devait être la base des promotions, a perdu sa raison d'être, la mobilité ne fonctionne pas etc..

La politique du personnel a un caractère arbitraire. Il semble que l'origine de la politique du personnel est souvent l'idée qu'à la Commission de suivre une tendance générale, l'adaptation aux circonstances et le désir de faire apparaître qu'elle fait des efforts et qu'elle offre des possibilités aux fonctionnaires, que fait qu'elle ne constitue pas un ensemble et une entité.

L'analyse sociologique

Elle est constituée des quatre analyses empiriques. Ce sont des analyses basées sur les entretiens faisant auprès des fonctionnaires des Directions Générales. Les DG concernées

² Comme déjà mentionné cette information vient de nos conversations avec des fonctionnaires et c'est également nos propres expériences.

sont la DGII, la DGVI, la DGX et le service, SDT. L'aspect multinational est très fort dans les services et il influe sur le style de management et sur les attitudes. La multiculturalité de la Commission rend intéressant le fait d'y travailler. C'est avec regret que nous ayons constaté beaucoup de mécontentement chez les fonctionnaires. Les fonctionnaires travaillent dans des conditions décidées d'un part par la politique du personnel et d'un autre part par la personnalité du chef. L'influence du chef est indiquée dans les analyses des DG. Nous avons trouvé une grande différence entre le style de management des chefs d'unité et parmi les Directeurs. Nous avons vu également que la situation des fonctionnaires est assez arbitraire. Ils peuvent avoir la chance d'avoir un Chef qui leur donne beaucoup de responsabilité et fait circuler l'information etc. Mais ils peuvent aussi avoir le malheur d'avoir un Chef qui est autoritaire et dirigiste et qui ne permet pas au personnel de participer aux conférences et aux cours de formation etc. Les deux types de Chef existent dans tous les trois DG que nous avons analysés. Le CEGOS a montré qu'environ 50% sont satisfaits et 40% du personnel à la DGVI sont mécontents de niveau de responsabilité dans le travail. A la DGII il y a deux directions qui donnent la responsabilité et la liberté dans le travail aux fonctionnaires. Les autres, les quatre, ne les donnent pas. Pour la DGX le résultat du CEGOS montre qu'il y a une majorité des fonctionnaires satisfaits de 60%. Selon notre enquête il est plus difficile de dire quelque chose de concret. Il y a des contradictions à la direction A: certains fonctionnaires pensent que la hiérarchie est stricte et ne leur laisse pas grande liberté dans le travail. D'autres pensent le contraire. Au service du Directeur Général et à la direction B les fonctionnaires ont l'avis positif. Quant à la direction C nous ne disons rien précis parce cette partie de l'enquête n'a pas assez de validité.

L'autre objectif de l'analyse était aussi avec le point de départ des entretiens, de découvrir la culture administrative de la Commission. Nous avons trouvé des cultures très différentes dans tous les services. Nous les rappelons.

DGVI: Français: forte direction et contrôle; là les problèmes de coordination n'existent pas.

DGII: Sa culture dépend de la nationalité des chefs. Quelques directions sont françaises d'autres sont plutôt d'une culture plus relaxée, peut-être italienne ou anglaise/américaine.

DGX: Très différente et multiculturelle. Aucune culture nationale dominante n'imprègne le fonctionnement administratif. La culture administrative dépend du type de travail et de son importance.

SDT: la culture dépend des unités linguistiques suivant les modèles typiques nationaux.

Elles avaient tous un trait commun: pour les affaires sérieuses, les affaires dont le Collège dépend, elles suivent des règles et des procédures dites françaises, instituées il y a longtemps par Emile Noel, l'ancien Secrétaire Général. Ces actions indiquent l'existence d'une culture. Elle existe surtout au sommet de la hiérarchie des DG.

L'ADMINISTRATION DE LA COMMISSION

En approfondissant les traits trouvés à travers les analyses de l'organisation en général, de la politique du personnel et des DG, nous décrivons le mode d'administration de la Commission. Comme outil, nous appliquons la théorie sur l'idéal bureaucratique de Max Weber afin de mieux apercevoir la particularité du mode d'administration communautaire. La théorie consiste en des règles pour le modèle idéal bureaucratique.

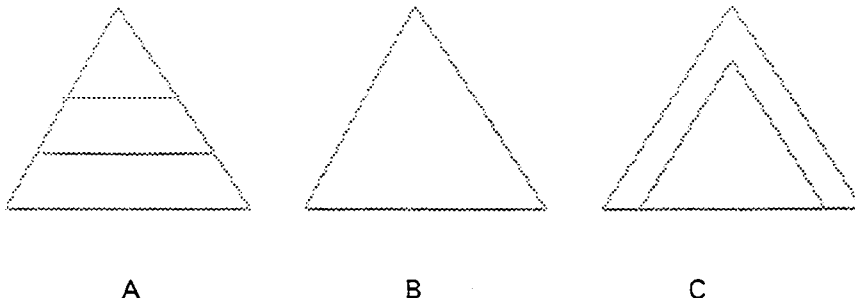
1. Les compétences sont fixées selon le niveau hiérarchique et le fonctionnaire est employé selon ses qualifications. Ainsi il est assuré que le fonctionnaire est compétent pour accomplir ses tâches. Il est loyal envers son lieu d'attachement.
2. L'existence d'une hiérarchie où les niveaux supérieurs surveillent les niveaux inférieurs
3. Le travail consiste en gestion des dossiers qui sont gardés soit en original soit en copie.
4. Il est exigé pour l'entrée en fonction que le fonctionnaire ait fait des études supérieures d'un niveau théorique élevé.
5. Le poste est un poste à plein temps et le fonctionnaire jouit de toute sécurité dans son travail.

6. Les fonctionnaires exécutent leur travail selon les règles et les procédures plus ou moins fixes et plus ou moins approfondies. Ces règles forment la base de l'expertise des fonctionnaires.
7. Les promotions sont faites par la mérite selon des critères de qualifications et non à travers des relations personnelles.³

Nous avons discuté du mode d'organisation allemand et français où on peut conclure que dans beaucoup de domaine les principes de Weber sont en contradiction avec le modèle français. Weber suppose l'existence d'un formalisme dans le système et le modèle en France a une dualité entre le formalisme et l'informalisme. Par contre, les principes de Weber ressemblent plus aux principes du modèle allemand.

Sa théorie correspond plus ou moins à la réalité à la Commission. Nous avons constaté que la structure des Directions Générales est faite selon le modèle allemand, mais la perception de la hiérarchie est qu'elle représente, non un élément fonctionnel et pratique, mais une manifestation du pouvoir, ce qui indique qu'elle est française. Le grand problème est qu'il n'y a pas une cohérence entre le modèle hiérarchique et son fonctionnement et sa pratique. il n'existe pas la flexibilité de la hiérarchie française et la Commission n'a non plus réussi à créer un corps de fonctionnaires d'un esprit de corps, mais par contre la hiérarchie à la Commission est souvent rigide et stricte comme en Allemagne. On peut dire que le manque de cohérence entre la combinaison de ces deux modes d'administration résulte une dysfonction, suivant le terme de Merton, voir l'introduction. Ci-dessous un modèle de trois triangles est indiqué. Le premier représente la hiérarchie allemande aux niveaux hiérarchiques selon leur but fonctionnel. Le deuxième est la hiérarchie française où le supérieur interfère dans tous les niveaux hiérarchiques et il n'y a pas une répartition précise des tâches aux niveaux hiérarchiques inférieurs. Le troisième montre aussi un modèle de la hiérarchie en France. Il est double, ce qui signifie qu'il y a deux directions qui ont le droit de s'intermêler à tout niveau hiérarchique. La deuxième direction peut être représentée par un grand corps dont les membres travaillent souvent au cabinet ministériel en France.

³ C'est notre traduction de la théorie esquissée dans l'ouvrage de Max Weber.



Commentaire: A) La hierarchie allemande. B) La hierarchie française sans "Grand Corps". C) La hierarchie française au "Grand Corps"

D'abord nous discutons des éléments de l'administration communautaire qui se rapportent à la théorie de Weber et aux modes d'administration allemand et français. Le mode de fonctionnement de l'administration allemand a des similitudes avec l'idée de Weber. Ensuite, nous déduisons la spécificité de ce mode d'administration: les éléments qui ne sont pas conformes à la théorie représentent donc à première vue le caractère spécial de l'administration de la Commission.

Le concours assure que les fonctionnaires ont des qualifications satisfaisantes pour y travailler. Pourtant on peut discuter si le fonctionnaire est toujours compétent pour travailler à son poste puisqu'il y a d'une part le système de carrière basé sur des critères objectifs et d'autre part le système des relations personnelles et des pistons. Il a aussi toute sécurité dans le travail et ne peut pas être licencié, sauf s'il a commis un crime. Le travail du fonctionnaire de catégorie A consiste en gestion des dossiers selon des procédures et règles fixes, mais qui ne sont pas toujours très fixes. Cette forme de travail constitue donc la base de l'expertise chez le fonctionnaire, ce qui lui donne aussi un profil de généraliste demandé par la Commission. La hiérarchie fonctionne selon des règles impersonnelles. Par contre nous avons constaté que la hiérarchie ne fonctionne pas toujours selon l'organigramme. Il se crée un double système de procédures et de contacts. Dans plusieurs DG le système d'archives n'existe pas parce que le fonctionnaire regarde ses dossiers comme sa propriété personnelle. Cela est évidemment un problème pour maintenir la continuité indispensable de la gestion des dossiers. L'existence d'archives est un élément important dans l'idéal de Weber. Cela assure l'attitude objective et impersonnelle du fonctionnaire à son travail.

La théorie ne contient pas les éléments suivants qui donne à l'administration de la Commission son caractère unique: l'administration politisée, le conflit entre l'intérêt général de l'Europe et les intérêts nationaux, l'ambiguïté dans l'application des règles et des procédures, la bureaucratie ouverte, l'individualisme contre l'esprit de corps et les fonctionnaires démotivés.

Nous discutons de chacun de ces traits en essayant d'en expliquer la raison.

L'administration politisée

On peut distinguer deux niveaux différents à la Commission. L'une est l'administration pure et elle est représentée par des niveaux hiérarchiques moyens et inférieurs. L'autre est plutôt un niveau et une fonction politiques, représentés par les cabinets et souvent le Directeur Général des DG. Nous avons déjà constaté qu'il y a irritation et crainte chez le fonctionnaire, des actions des Cabinets. Ce rapport entre le service et le cabinet existe également en France.

La situation d'aujourd'hui à la coopération européenne indique que la Commission Delors a joué un rôle plus politique qu'il n'était prévu par les Etats membres. La conséquence aujourd'hui est l'attitude discrète de consensus de la Commission Santer. Nous avons déjà évoqué qu'il y avait effectivement un dynamisme entre la Commission et le Conseil européen pour les nouvelles démarches: l'Acte Unique européen, le Marché intérieur et le Traité de Maastricht. Delors était un Président fort, mais il avait aussi ses moyens d'actions.

George Ross a, dans son ouvrage sur la préparation et la suite du Traité de Maastricht, fait des remarques sur l'état de la Commission pendant la période de Delors. Il explique les moyens d'action du Président et de son Cabinet:

"Delors assisted by Pascal [Pascal Lamy his chief of Cabinet], used two interconnecting tools to make the Commission go during these years. First of all there was a gradual, but wholesale, change of administrative leadership at director general level which, in its wake also brought considerable change in sub-leadership (down to unit head level). The new administrative leaders were almost all individuals with whom both Delors and Lamy could deal in confidence and who could be called upon whenever needed without undue concern for institutional boundaries..... All were smart, knowledgeable, hard-working, and independent (and many were French.). That they owed their positions to Delors understandably made them more

"flexible" for the Delors strategy than many, including their predecessors, might have been."⁴

Nous n'avons pas eu la possibilité de faire d'enquête au sein du Cabinet Delors. Par conséquent nous n'avons pas de la légitimité pour critiquer leurs moyens d'action et leurs méthodes. Mais nous avons vu la Commission dans un mauvais état, comme si elle était "l'arène d'une guerre". Après avoir parlé avec des fonctionnaires et après avoir lu l'ouvrage de Ross nous comprenons pourquoi:

"The Delors team was everywhere coordinating, arguing and insisting upon ideas, generating proposals, monitoring the work of others, obliging institutional "flexibility" and simply pressuring to get its way."⁵

"The problem was that the rest of the Commission administration existed in an uncomfortable subordinate position. At upper middle levels there was a growing sense that the approach involved bringing in people from outside in ways that slowed even blocked, prospects for promotions and careers.....Thus beneath a certain relatively high level of administrative rank there was considerable alienation and resentment, if comforted by high salaries and tenure".⁶

Président fort de la Commission, Delors a quitté la Commission et l'a laissée affaiblie et "blessée".

L'ambiguïté dans l'application des règles et des procédures

Nous avons remarqué cela comme un trait essentiel du fonctionnement administratif. Elle existe surtout pour l'application des règles du Statut et de la politique du personnel: il y a un clivage entre le principe et son application. Nous avons bien constaté qu'à la Commission on ne veut pas avouer que les règles du Statut soient l'objet de violation, surtout pour les principes des promotions. Ce clivage entre le principe et la pratique est une suite d'un système positiviste suivant lequel il faut toujours suivre (en théorie) le principe même s'il ne correspond pas à la situation. C'est un système qui a pour conséquence une inflexibilité et une non-transparence dans les affaires.

⁴Ross p. 158

⁵ Ross p. 158

⁶ Ross p. 159

L'ambiguïté existe également à un autre niveau: les fonctionnaires développent un système parallèle au système formel. Ce système informel consiste en modifications de procédures et en un réseau de contact. Le développement de relations de pouvoir parallèles est suivant les théories d'organisation habituel pour le fonctionnement bureaucratique:

"une organisation bureaucratique ne fonctionne pas selon les schémas impersonnels formels, et la relation d'autorité ne suit pas toujours les lignes du pouvoir hiérarchique. A côté ils se développent des relations de pouvoir parallèles qui amènent des leaders informels à détenir l'autorité de fait. Cela vient des zones d'incertitude, de la détention de l'information, de l'inégalité de prestige, des conflits possibles entre spécialistes et généralistes."⁷

Dans l'enquête de la DGVI nous avons constaté qu'en conséquence d'un manque d'information, les fonctionnaires ont institué un réseau informel de contacts et d'information.

Une autre chose que nous avons aperçue est la modification des procédures qui a deux objectifs. L'un objectif est une demande et une nécessité de flexibilité dans le travail et l'autre objectif est un essai d'opposition à la hiérarchie qui est forte et autoritaire.

A la DGII la situation est différente mais très significative. Nous avons uniquement trouvé cet aspect dans la direction F, pourquoi? La direction F est dirigée d'une manière stricte et autoritaire. Mais le style de management des trois autres directions est également problématique. Peut-être la différence est que malgré le style autoritaire du Chef d'unité, les fonctionnaires sont frustrés à cause d'un manque de ligne de conduite et d'objectifs clairs pour le travail. De plus la circulation de l'information n'est pas suffisante. Le réseau est donc un moyen d'information et un moyen contre leur frustration. La création des réseaux est d'une manière pour le personnel d'échapper à la hiérarchie et de la contrarier, ce qui est un élément fréquent en France. Quant aux autres directions nous ne pouvons pas exclure son existence même si nous n'avons pas trouvé la même situation dans ces directions.

Quant à la DGX nous n'avons pas vu l'existence d'un tel réseau. Nous avons bien expliqué que le nombre de participants dans la direction C n'est pas assez nombreux pour conclure. D'après son caractère il pourrait y exister. Sinon, il n'existe pas à la DGX. Il n'y a ni la

⁷ Chevallier et Loschak p. 106

motivation ni la possibilité. Le niveau d'information est assez satisfaisant et le style de management n'est pas très autoritaire. La DGX n'est pas suffisamment homogène: les tâches sont multiples, la formation du personnel est variée et elle est dispersée dans sept bâtiments.

Au Service de traduction, les traducteurs n'ont non plus créé un réseau. Chaque traducteur fait partie d'une petite équipe linguistique d'environ onze traducteurs. Il n'est donc pas nécessaire de former un réseau.

La bureaucratie ouverte

L'enquête dans les DG a bien montré à quel niveau les services s'engagent dans un dialogue avec leurs partenaires et leurs interlocuteurs.

Un des préjugés de la bureaucratie est qu'elle est fermée et repliée sur elle-même. Cela ne comprend pas les services de la Commission. Il semble qu'ils accueillent tout le monde, leur donnent des renseignements et leur rendent service. Il est évident que cela représente aussi un moyen pour la Commission d'obtenir une bonne image. Cela ouvre aussi la possibilité de mettre plus facilement les directives en oeuvre.

De plus la Commission a besoin de l'expertise qu'elle peut obtenir de l'extérieur. Cela est le cas pour le secteur agricole mais il l'est probablement pour tous les services verticaux.

L'individualisme contre un esprit de corps

On devrait croire que les fonctionnaires européens formaient un corps et partageaient un esprit de corps, eux qui ont l'Europe en commun. Ce n'est pas le cas. La Commission est imprégnée de l'individualisme. L'individualisme dans le travail: les fonctionnaires travaillent rarement en équipe mais le plus souvent derrière leur porte, ils gardent les dossiers chez eux parce qu'ils le regardent comme leur propriété. L'individualisme dans les conditions de travail: le fonctionnaire a le choix de suivre le déroulement de carrière normal ou essayer de se faire pistonner - il n'est pas suffisant de faire un bon travail, c'est au fonctionnaire de suivre de cours de formation - il n'y a personne qui le courage. Les fonctionnaires ne sont pas donnés les conditions pour se rendre compte qu'ils font partie

d'une grande coopération. Le fait qu'ils ne l'ont pas fait montre que quand les membres d'une société ou d'une organisation n'ont pas acquis la conscience commune, elle sera remplacée par un égoïsme et par un individualisme, (suivant le débat sur Durkheim).

Les fonctionnaires démotivés

La démotivation chez le fonctionnaire est un grand problème pour le système. D'où vient-elle? A travers le chapitre sur la Commission comme organisation: le chapitre sur la politique du personnel et les analyses sociologiques de la DGVI, de la DGII, de la DGX et du SDT, nous avons étudié le cadre de travail des fonctionnaire. Il es donc facile d'expliquer les raisons des problèmes. La politique du personnel, qui devrait être l'expression d'une solidarité qui existe au sein du système est imprégnée d'individualisme. Ci-dessous nous résumons quelques exemples.

- l'ambiguïté dans la carrière: l'existence d'un double système où la carrière se fait d'après le critère d'ancienneté ou grâce aux relations personnelles.
- l'influence forte du chef sur le cadre du fonctionnaire. Le fonctionnaire dépend de son chef quand il s'agit du niveau de responsabilité dans le travail, la permission de participer aux cours de formation et la circulation de l'information.
- l'intérêt personnel au travail. Nous nous référons aux problèmes de la clarté des procédures et des objectifs. Qu'implique un travail pour l'intérêt général de l'Europe?
- les interférences des cabinets dans les toutes les affaires des DG.

Un tout autre problème de motivation est l'étendue des articles du Statut. Le fonctionnaire a une trop grande sécurité dans le travail. Il n'y a pas des sanctions contre un fonctionnaire qui fait un mauvais travail. Les fonctionnaires ne peuvent pas être licencié sauf s'il a commis un crime. La discussion est difficile. Nous avons déjà mentionné (p 174) les méthodes appliquées par Delors: il a remplacé les chefs par d'autres personnes. il a créé un système de "soldats". Dans ce cas, il est nécessaire et positif qu'il existe un système de sécurité. Sinon il y a le risque qu'un fonctionnaire de catégorie A peut être licencié pour des raisons politiques. Au revoir la neutralité et l'indépendance des fonctionnaires! Mais cela ne défend pas le statut des fonctionnaires B, C et D. Ils ne sont pas des "victimes" des actions politiques. Peut-être est-il possible de limiter le système de sécurité aux

fonctionnaires de catégorie A qui sont chefs d'unité ou qui ont les grades A1, A2, A3, ceux que nous avons définis dans la thèse comme hauts fonctionnaires.

Le salaire élevé joue un rôle aussi. Le salaire est trop élevé. Il est très mauvais pour l'organisation qu'elle se trouve de plus en plus dans une situation où les fonctionnaires sont venus pour des raisons pécuniaires et non idéologiques. Cela était la réponse chez les jeunes fonctionnaires.

Le salaire permet le fonctionnaire de vivre une vie différente de beaucoup d'autres groupes de société. Comment peut le fonctionnaire faire un travail qui influe la vie des citoyens européens s'il vit dans un autre monde?

Quant à la politique sociale, nous avons aussi constaté qu'il y a des familles qui doivent vivre d'un seul salaire parce qu'il est problématique pour le conjoint de trouver un travail à Bruxelles.

Michel Crozier est connu pour ses études approfondies sur la fonction publique française. Avant nous avons utilisé ses observations sur les problèmes à l'administration française afin de comprendre les traits essentiels de la société française. Nous pensons que la théorie du cercle vicieux de Crozier explique la réaction du fonctionnaire quand il est confronté aux problèmes indiqués ci-dessus:

"la rigidité avec laquelle est défini le contenu des tâches, les rapports entre les tâches et le réseau de relations humaines nécessaire à leur accomplissement, rendent difficiles les communications des groupes entre eux et avec l'environnement. Les difficultés qui en résultent, au lieu d'imposer une refonte du modèle, sont utilisées par les individus et les groupes pour améliorer leur position dans la lutte pour le pouvoir au sein de l'organisation. Ces comportements suscitent de nouvelles pressions pour l'impersonnalité et la centralisation car l'impersonnalité et la centralisation offrent dans un tel système, la seule solution possible pour se débarrasser des privilèges abusifs que ces individus et ces groupes ont acquis. Ce schéma d'interprétation, on le remarquera, n'est plus fondé sur les réactions passives "du facteur humain" mais sur la reconnaissance de la nature active de l'agent humain qui cherche de toute façon et en toutes circonstances à tirer le meilleur parti possible de tous les moyens à sa disposition."⁸

⁸ Crozier p. 239

Nous avons bien remarqué une attitude de cupidité chez certains fonctionnaires. Ils essaient de tirer le plus de moyens et ils abusent du système. Quelquefois ils vont jusqu'à la corruption - heureusement dans la minorité des cas.

Nous croyons que la raison en est que le fonctionnaire cherche la récompense. Il ne peut pas s'identifier à l'objectif de l'organisation. (Nous avons déjà discuté dans le chapitre sur le système institutionnel la problématique des objectifs de la Commission; du jeu de pouvoir et du rôle de bouc émissaire). Le fonctionnaire ne trouve donc pas de satisfaction dans le travail en lui-même. Le système de carrière est tellement lourd et arbitraire qu'il n'est peut-être pas non plus récompensé par une promotion. Plusieurs fonctionnaires nous ont dit qu'à partir des postes A5, les nominations peuvent se faire selon le critère de la nationalité, ce sont des postes politiques dans le sens national. En conséquence il définit lui-même ses propres intérêts qui peuvent avoir la forme de plus d'argent, de l'étendue du pouvoir etc. L'effet maléfique de ce problème, les ethnologues ont également observé.

"Chacun s'accorde pour dire que l'équilibre des nationalités est indispensable au fonctionnement de la Commission. Mais le jeu politique des nationalités à l'intérieur de la Commission, et dans les grades les plus élevés, est perçue comme une attaque frontale à l'égard du microcosme européen. Les services parlent de la "renationalisation" compromettant l'esprit européen."⁹

Dans la thèse il y a plusieurs exemples. Dans le chapitre sur la politique du personnel il y a une référence à un statut du Tribunal de Première Instance qui a annulé une nomination au grade A2 parce que le critère de nationalité l'a emporté sur celui de la compétence. Nous avons également écrit que les postes A1, A2 et A3, sont des postes où la nomination est sous l'influence nationale. Le problème de parachutages existe aussi.

Un haut fonctionnaire nous a raconté qu'il n'y aurait pas eu son poste si "Paris" ne l'avait pas accepté.

A la DGX on a fait toute une réorganisation pour créer une direction pour un parachuté d'un cabinet.

⁹ Bellier, Abelès et McDonald.

LA CULTURE ADMINISTRATIVE DE LA COMMISSION

Au chapitre théorique nous avons, à travers des approches théoriques, saisi la culture administrative. Notre définition est: la culture administrative est constituée de valeurs, de normes et de symboles qui sont liés aux systèmes suivants, le système politique, le système de droit, (droit administratif ou de réglementation) et le système des normes informelles. Elle est avant tout une culture bureaucratique dans ce sens que l'organisation est réglée par un nombre des procédures et des règles pour le fonctionnement.

Comme nous l'avons déjà dit, nous avons presque cru qu'il existait plusieurs cultures administratives à la Commission. La raison en est que les DG étudiées, en particulier la DGII et la DGX ont des grandes différences par rapport au style de management. Ce n'est pas le cas à la DGVI parce qu'elle est très homogène. Après une étude approfondie, nous concluons qu'il y a une seule culture administrative à la Commission.

Cette culture est constituée de deux parties dont la première est la culture qui s'exprime à travers les procédures et les règles en vigueur pour les dossiers, surtout quand il s'agit de dossiers pour le Collège des Commissaires. Nous appelons cette culture "la culture politique". C'est une culture qui essaie de coordonner les services et de créer une solidarité entre eux par une forte direction, un contrôle et une discipline. Elle standardise les procédures. La politique du personnel en est aussi un produit, car elle ne prend pas compte de la diversité des services.

La deuxième sorte de culture est "la culture quotidienne". Evidemment elle est très différente d'un service à un autre. "La culture quotidienne" s'exprime à travers le travail de tous les jours, par exemple le mode d'organisation du travail. Elle est, certes, influencée par "la culture politique", mais cela dépend de l'importance politique de l'affaire. Sinon elle est aussi formée par la particularité du secteur: son histoire, le genre de tâches et son entourage. Plus ou moins elle est aussi influencée par l'interprétation de la culture existante faite par le fonctionnaire selon sa propre culture: ses normes, ses règles et ses convictions.

Quelles sont les conséquences d'une telle différence de culture quotidienne dans les Directions Générales?

Au début nous voyions ces différences comme importantes, car elle pouvaient susciter des changements au fonctionnement administratif de la Commission et nous croyions qu'on pouvait parler de l'existence de plusieurs cultures administratives de la Commission. Ce n'est pas le cas. "La culture quotidienne" est subordonnée à "la culture politique" et elle représente uniquement une "subculture" de "la culture politique", quant à son importance et quant à son étendue à la Commission. La culture administrative de la Commission est constituée tout d'abord de "la culture politique" et ensuite au niveau plus bas elle s'exprime en "subcultures comme" "la culture quotidienne".

"La culture quotidienne" n'a pas d'importance. Elle est également contrainte dans son développement par la politique du personnel parce que celle-ci est tellement standardisée et centralisée qu'elle offre les mêmes éléments à tous les services, n'importe quel trait spécifique; elle cause aussi les mêmes problèmes partout!

La politique du personnel est imprégnée de "la culture politique" et sert de contrôle sur les services. Elle amène à un individualisme, qui s'exprime d'une manière telle que le fonctionnaire a lui-même la responsabilité de ses conditions de travail. Voilà aussi pourquoi il ne faut pas attendre plus de décentralisation de la politique du personnel. Ainsi elle s'assure que les services ne se développent trop et n'acquièrent trop de sentiment d'indépendance. Une conséquence de trop grande l'indépendance serait peut-être que les intérêts nationaux puissent jouer encore un plus grand rôle et que la Commission perde son contrôle.

Nous croyons que "la culture quotidienne" ne se voit pas dans les services très importants ou qu'elle est égale de "la culture politique" par exemple la DGVI. La culture administrative de la DGVI est très homogène et se ressemble à "la culture politique". Sa culture administrative offre beaucoup de contrôle ce qui est nécessaire quant à la DGVI. Une culture quotidienne différente de la culture politique ne peut pas se développer. Nous avons appris que la DGVI est une DG fortement dirigée et contrôlée.

Au contraire la DGII n'a pas grande d'importance et elle a donc une culture quotidienne différente en plus de la culture politique parce que la coordination et la direction ne sont pas fortes. La DGX qui ne joue pas non plus un rôle politique important, se trouve dans le même cas.

Le SDT a du, au fait d'un grand nombre d'unités linguistiques, avoir plusieurs "cultures quotidiennes" mais elle a également, mais moins fort que dans les DG importantes "une culture politique". Il implique que si c'est actuel le SDT peut suivre tout de suite la discipline de la Commission et répondre aux demandes politiques du système. Le débat des langues est en fait une question assez politique.

Où est l'origine de cette double culture?

"La culture politique" est très forte parce qu'elle sert au système de coordination et au système de contrôle. Sa fonction est liée à l'importance du service. Les services qui n'ont pas grande importance ont eu "la liberté" de développer plus leur propre culture basée sur la particularité du secteur ou sur la présence d'autres nationalités. Les services importants sont ceux qui ont des compétences propres. Ils manifestent donc le pouvoir politique de la Commission.

Notre point de départ, il faut le discuter:

Nous avons déjà dit que des éléments fixes existent à la Commission. Ses éléments existent aussi dans la culture administrative française, qui est aussi une "culture politique": elle sert aussi de contrôle et de coordination. Il existe également un clivage entre le sommet et le bas de la hiérarchie. Mais le problème n'est pas grand parce que l'administration française représente pourtant une entité; le même intérêt national. Cela n'est pas toujours le cas de la Commission. Nous avons déjà mentionné que la structure d'une DG est allemande et que le modèle hiérarchique à la Commission a son origine dans le modèle allemand. Mais la perception du fonctionnement et de raison d'une hiérarchie est française. Les deux modes d'administration sont appliqués. Mais les deux ne sont pas compatibles et cette élément dans la culture représente une dysfonction. Quant à la culture administrative française, la hiérarchie forte et dirigiste a un moyen de sortir de sa rigidité: être flexible. Quant à celle de l'Allemagne, la hiérarchie est efficace parce qu'elle est un moyen de déléguer les tâches et la responsabilité, c'est n'est pas une manifestation du pouvoir.

La double culture reflète deux caractères spécifiques de la Commission. "La culture politique" représente le côté politique de la Commission et son existence prouve que la

Commission est un organe politique. "La culture quotidienne", qui est aperçue comme floue et multiple, existe dans les services qui font un travail qui ne joue pas un grand rôle au niveau de la politique de la Commission - un travail à caractère administratif. La Commission devient plus et plus une administration. Cela explique aussi pourquoi nous avons remarqué l'existence d'un esprit de gestion chez beaucoup de fonctionnaires et non l'imagination.

Le problème est que la Commission est imprégnée d'ambiguïté à tout niveau. Cette ambiguïté se reflète aussi à travers l'existence de la double culture administrative.

Si nous étions des consultants d'organisation nous conclurions qu'il n'y a pas assez de motivation chez le personnel, que le déroulement de la carrière est mauvais et qu'il faut plus d'organisation et plus d'intérêt personnel dans la politique du personnel. Utopie! et pourquoi?

Parce que le caractère particulier de la Commission fait qu'il n'aide en rien de changer la politique du personnel. C'est une affaire politique. Ce qui crée la situation actuelle est la position ambiguë de la Commission au sein du système communautaire. Nous avons critiqué la Commission pour sa politique du personnel et pour les conditions du travail des fonctionnaires mais effectivement elle n'est pas responsable. Les circonstances créent la situation. Elle ne peut pas faire autrement.

Le désir des Pères fondateurs, en particulier de Jean Monnet, de la Communauté était d'avoir une forte Constitution en fonction de la Haute Autorité mais les Etats membres n'acceptaient pas ses décisions et sa direction. Par conséquent ils ont créé un Conseil des Ministres très fort et ils ont ainsi freiné l'influence de la Commission et le Parlement s'est vu renforcé avec le Traité de Maastricht; et les Etats membres continuent!

Le plus grand problème de la Commission est "qu'elle ne sait pas sur quel pied danser!"

Elle a joué un rôle politique mais ses tâches ont plus en plus un caractère administratif.

Il faut qu'elle fasse un choix!

Soit qu'elle renforce sa position politique, ce qui n'est pas réaliste, soit qu'elle renforce son profil administratif.

Les Etats membres acceptent-ils à la longue le rôle politique majeur de la Commission?

L'aspect supranational a-t-il fait faillite?

LES PERSPECTIVES DE LA COOPERATION EUROPEENNE

La coopération européenne se trouvent actuellement dans un sentiment "d'après Maastricht" un peu retour à "l'Europessimisme". Un ancien collaborateur de Jean Monnet a dit récemment lors d'une conférence que le sentiment qu'il avait aujourd'hui lui faisait penser au sentiment des années 50! Il est vrai qu'on ne sait pas à quoi la coopération européenne aboutira. Elle peut tourner vers un renforcement de l'aspect intergouvernemental ou il peut arriver qu'il y ait des conditions et des forces aboutissant à la création de la Fédération européenne.

Il y a suffisamment de problèmes à résoudre. Nous considérons d'abord les problèmes concernant la Commission. Bref, elle n'a pas trouvé sa place dans le système. Il est constaté que le système n'est pas simple et trop complexe. La Commission est, au niveau de l'influence, subordonnée au Conseil, à savoir un organe fort dans lequel les intérêts nationaux s'expriment. La Commission s'occupe de l'intérêt général mais elle devient plus et plus influée par les intérêts nationaux. Pourquoi est-il nécessaire pour les Etats d'essayer de jouer un rôle au sein de la Commission si le système est déjà intergouvernemental? Cela signifie que la Commission a un pouvoir arbitraire, mal défini et peu clair, "menaçant" les Etats. Pourquoi les Etats ont-ils besoin de la Commission comme leur bouc émissaire? On peut croire que les Etats ont de difficultés à prendre leurs responsabilités et préfèrent faire semblant que la responsabilité appartient à la Commission

La Commission joue effectivement beaucoup le rôle de bouc émissaire. Nous sommes convaincus que c'était déjà l'intention des Etats membres à l'époque des Traités de Rome. Ainsi ils ont pu manipuler les citoyens en leur donnant des explications, en prenant comme argument la cause de l'intérêt général.

En conséquence, il existe un problème d'information. Cela nous avons indiqué dans le chapitre sur le système institutionnel. 70% des Français et 41% des Allemands ne se sentent pas suffisamment informés). Cela n'est pas la faute de la Commission. Elle distribue presque trop d'information sous forme de brochures, de posters, de chaîne télé etc. L'information n'arrive pas où elle doit arriver. La non-transparence au Conseil fait que les citoyens ne connaissent pas la vérité des affaires et ils croient plutôt que la Commission porte la responsabilité des décisions. Les ministres rentrent chez eux et expliquent la situation à leur manière et selon eux: la faute incarne à la bureaucratie de Bruxelles. On a vu le résultat de la ratification du Traité de Maastricht. Les citoyens étaient mal informés. Nous nous sommes rendus compte que personne ne savait de quoi il s'agissait à l'époque de débats sur le Traité de Maastricht.

Un élargissement est indispensable des pays de l'Est. Cette perspective est beaucoup discutée parce que cet élargissement coulera cher, peut-être trop cher. Mais il faut profiter de la situation actuelle de la Russie et faire entrer les pays de l'Est. Ainsi les pays d'Europe seront rassemblés. Ce n'est donc pas une question de savoir s'ils doivent entrer ou pas. Si nous ne sommes pas capables de les recevoir selon le modèle traditionnel il faut changer les conditions et le système, en créant une Communauté différenciée. C'est déjà très connu que l'élargissement aura pour conséquence que le nombre de Membres de la Commission sera trop élevé et il faut donc faire des réformes. Avec l'entrée des pays de l'Est il faut créer une politique des affaires étrangères et de la sécurité. Le Traité de Maastricht n'en donne pas les compétences. Le Traité de Maastricht a mal débuté et il sera nécessaire d'élaborer un nouveau traité.

Jean Monnet voulait un projet simple et transparent. Sa critique envers la CEE est justifiée: le système est nébuleux, trop complexe et non transparent. De plus il est élitiste et trop loin des citoyens. Il est temps maintenant de changer tout le système.

Une solution: un projet simple, transparent et démocratique

Si l'on veut un projet simple, il faut enlever les éléments complexes. La Commission joue d'un pouvoir arbitraire. La Commission a des compétences dans le domaine de concurrence, elle fait des décrets pour la politique agricole, des actes administratifs. Le

Conseil décide les grands lignes et les changements de prix, par exemple. La Commission représente la Communauté européenne dans les affaires internationales, mais est-elle un acteur sur la scène internationale? Il y a déjà eu des conflits où les Etats membres ont accusé la Commission pour agir dehors ses compétences. Enfin il n'est pas noté dans les traités la procédure de la choix des procédures décisionnelles pour les propositions de la Commission envoyées au Conseil. Il n'est pas toujours clair quelle procédure il faut appliquer à une telle proposition. C'est évident que la Commission a une certaine influence indirecte sur la choix de procédure à travers ses compétences d'initiative. Ce jeu n'est pas nécessaire. Il faut simplifier les compétences de la Commission.

La non-transparence d'aujourd'hui est un problème qui dépend aussi des travaux du Conseil. Il faut donc ouvrir les discussions au public afin que les citoyens puissent connaître les vérités.

Le déficit démocratique se réfère au rôle politique du Parlement. Pour résoudre le problème il faut renforcer le Parlement au niveau du Conseil et ainsi créer une base démocratique. Il faut que les Parlementaires s'occupent de leur fonction à plein temps. C'est notre impression que les Parlementaires ne prennent pas en général leur fonction au sérieux et qu'ils essaient de poursuivre une carrière parallèle à leur pays.

Nous ne croyons pas que les Parlements nationaux aient plus de contrôle. La politique et les procédures communautaires sont déjà tellement complexes que d'engager plus les parlements nationaux aux procédures n'est pas faisable. De plus c'est l'affaire de chaque Etat d'instaurer un comité de contrôle au sein des parlements nationaux, afin qu'il puisse contrôler leurs représentants au Conseil et au Parlement.

Enfin il y a le problème du principe de subsidiarité. Nous n'avons pas le discuté profondément mais uniquement le mentionné dans le chapitre sur le système communautaire. Personne ne connaît le contenu réel du principe et il n'est pas clair dans son application. Cela a pour conséquence la création de malentendus et de non-transparence. Nous proposons de rejeter le principe. Si le système est plus simple et démocratique le principe n'aura pas sa nécessité et sa fonction.

PERSPECTIVES

La nouvelle structure de la Commission

Avec l'entrée des pays de l'Est, la Commission aura jusqu'à 25 Membres, ce qui pourrait paraître douteux. Si le Parlement est renforcé au même niveau du Conseil, le dialogue dynamique qui se créera entre eux remplacera le rôle dynamique et politique de la Commission actuelle. La Commission abandonnera donc sa rôle politique. Elle ne peut pas garder son rôle politique même si elle agit sur une base démocratique où le Parlement choisit en réalité la Commission et peut la dissoudre. Si l'on propose un système où le Parlement a encore plus d'influence sur la Commission qui garde ses compétences d'initiateur, il reste toujours le conflit entre, d'un côté la Commission comme le gardien de l'intérêt général de l'Europe et l'initiateur dans le nom de cet intérêt et d'un autre côté les Etats membres qui font l'articulation de leurs intérêts au sein du Conseil des Ministres. La Commission n'est pas l'institution la plus puissante du système. C'est le Conseil des Ministres. Il est donc plus important qu'il y a une institution qui se trouve au niveau égal du Conseil; le Parlement. Une dialogue entre le Conseil et le Parlement crée un dynamisme dans le système communautaire. Un dynamisme qui est aujourd'hui crée par la relation entre la Commission et le Conseil. A l'avenir avec une relation dynamique entre le Conseil et le Parlement on n'aura pas besoin de la Commission comme un acteur politique. De plus nous avons déjà conclu que la Commission ne peut pas continuer à faire l'équilibre entre le fait être un acteur politique et une administration. Si l'on veut un projet simple, transparent et démocratique il faut limiter les fonctions de la Commission aux compétences administratives.

Nous proposons donc que la Commission reste administrative. Par conséquent, le Collège ne pourra que difficilement faire face à la situation. Il faudrait plutôt une direction forte selon le modèle du Secrétariat Général, qui aura la responsabilité de la coordination entre les services. La fonction future de la Commission sera donc essentiellement exécutive. Quant aux compétences de propositions on pourrait imaginer que la Commission les garde quand il s'agit des questions relatives aux compétences exécutives. Ces compétences de propositions seront élargies au Parlement et plus ou moins au Conseil des Ministres.

Une telle réorganisation pourrait résoudre un grand nombre des problèmes à la Commission:

- il n'était plus nécessaire d'avoir des "postes politiques" dans les DG. Les promotions pourraient se faire selon le mérite, ce qui aura pour conséquence que l'application ambiguë des règles se verrait réduite.
- la Commission ne serait pas contrainte dans son travail dans l'intérêt général de l'Europe par le biais de compétences d'exécutives, car elle ne représenterait plus un élément de menace pour les Etats membres. En conséquence un esprit de corps se fondera car les fonctionnaires auront une conscience commune (selon la théorie de Durkheim).
- le système des cabinets n'existerait plus. Les Directions Générales seront l'entité.
- le fonctionnaire sera plus motivé à travers des améliorations de la carrière et sa perception d'un objectif clair et cohérent pour son travail.

Dernièrement, nous nous référons à une des théories de Mintzberg sur les formes d'organisation, en particulier à la forme missionnaire qui est le modèle idéal pour l'occupation d'une mission ainsi que l'intérêt général de l'Europe de la Commission.

"Une idéologie, dont le centre des préoccupations est un rôle missionnaire qui domine toute l'activité de l'organisation, passant avant les systèmes d'autorité, des compétences spécialisées, des politiques; tous les membres s'identifient à l'objectif visant à préserver, étendre ou perfectionner la mission de l'organisation et y jurent fidélité; ainsi on peut leur permettre de prendre décision dans l'intérêt de l'organisation; cela donne un haut niveau de participation qui s'accompagne d'une structure très simple bien bureaucratique, car elle fonde sa coordination sur une sorte de standardisation, à savoir les normes; la coalition externe, dans l'intention d'imposer la mission qui est la sienne à son environnement."¹⁰

Ce serait si beau si cet idéal devenait réalité!

¹⁰ Mintzberg [1987] p. 485

POST-SCRIPTUM

Au dernier page de la thèse nous demandons à nos lecteurs de réfléchir sur les questions suivantes:

- 1) Pourquoi sommes nous arrivés à avoir élaboré une thèse dont l'objet est en gros les fonctionnaires européens de la nationalité française, la culture française, certains théoriciens français etc, quand notre point de départ est l'influence des cultures française et allemande sur la Commission?
- 2) En quoi consiste le résultat de notre analyse? Avons-nous réussi à expliquer et à montrer des aspects de la Commission qu'on ne connaissait pas avant?

Quant au première question, la position de la culture française peut être un résultat de deux phénomènes. Nous avons constaté que l'influence de la culture française sur le fonctionnement de la Commission est forte parce qu'elle est indispensable pour la fonction politique de la Commission. La culture française est une culture technocratique et l'administration est politisée.

L'autre phénomène est lié à notre personne. Nous avons étudié le français, nous avons vécu en France et nous sommes en gros francophile et francophone. Cela fait que notre intérêt est tourné vers le monde français. Nous avons un intérêt particulier à étudier les éléments dans la société française - on peut dire que nous sommes fascinés par les bonnes côtés mais aussi par les défauts de la société française, bref, une sorte d'amour pour elle. Il était donc naturel pour nous de discuter avec les fonctionnaires européens de la nationalité française.

Nous ne sommes pas capable de donner la réponse. Cela est au lecteur d'y réfléchir. Mais il ne faut jamais oublier que tout le monde est un produit d'une culture et nous, nous sommes le produit d'une culture qui a influencé fortement l'élaboration de l'étude.

Nous espérons bien que nous avons contribué à une connaissance plus profonde sur le système communautaire. Nous avons été critique, mais c'était dans le but d'informer pour améliorer les conditions qui sont la base de la coopération européenne.

Nous avons eu la chance d'avoir eu l'expérience personnelle du système et ainsi nous avons senti une liberté et un esprit critique envers les ouvrages sur la Communauté.

La méthode appliquée est qualitative. Nous avons discuté et critiqué cette méthode. Mais malgré les problèmes, cette méthode a mené à acquérir une connaissance qui permet à nous mais aussi à nos lecteurs d'estimer la validité des faits concrets.

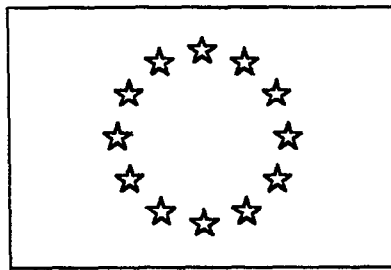
Le gout est individuel. La connaissance la plus importante, d'après nous, que nous avons acquise est une compréhension des circonstances de la Communauté:

Le consensus n'existe pas. Les fonctionnaires à Bruxelles sont critiqués sans arrêt. Mais les conflits qui existent ne sont pas des conflits entre "Bruxelles" et les Etats membres. Ils sont, par contre des conflits entre des intérêts multiples qui se cachent sous le nom de l'intérêt général de l'Europe. La pensée de Jean Monnet est belle, mais est-elle réalisable? L'histoire nous a appris que toute initiative de développement est faite par les Etats membres parce qu'ils voyaient l'intérêt. Nous sommes rendu compte que le plus important à l'avenir sera d'abandonner la rêve de la coopération dans le nom de l'intérêt général de l'Europe et d'accepter que la coopération européenne est "une guerre technocratique" entre les intérêts nationaux.



**ROSKILDE UNIVERSITETSCENTER (RUC)
UNIVERSITE TOULOUSE 1 SCIENCES SOCIALES**

UNION EUROPEENNE



ANNEXES

ANNEXE 1:

LISTE DES DIRECTIONS GENERALES

DG1A	Relations économiques extérieures
DG1	Relations politiques extérieures
DGII	Affaires économiques et financières
DGIII	Industrie
DGIV	Concurrence
DGV	Emploi, relations industrielles et affaires sociales
DGVI	Agriculture
DGVII	Transports
DGVIII	Développement
DGIX	Personnel et administration
DGX	Audiovisuel, information, communication, culture
DGXI	Environnement, sécurité nucléaire et protection civile
DGXII	Science recherche et développement
DGXIII	Télécommunication, marché de l'information et valorisation de la recherche.
DGXIV	Pêche
DGXV	Marché intérieur et services financiers
DGXVI	Politiques régionales
DGXVII	Energie
DGXVIII	Crédit et investissements
DGXIX	Budgets
DGXX	Contrôle financier
DGXXI	Douane et fiscalité indirecte
DGXXIII	Politique d'entreprise, commerce, tourisme et économie sociale.

En plus de ces DG, il existe un grand nombre des services. La raison de cette liste est que nous n'avons pas indiqué les DG avec leur nom entier dans la thèse.

Après la nouvelle Commission est entrée en service, il y a eu un changement de la répartition des tâches: le service "Task-force, ressources humaines, éducation, formation et jeunesse est maintenant la DGXXII.

ANNEXE 2:

METHODES ET TECHNIQUES DE RECHERCHE

Nous avons appliqué les méthodes et les techniques de recherche suivantes: les entretiens, les observations et les études sur les documents et sur les ouvrages théoriques et historiques. Nous avons appliqué des méthodes, soit qualitatives, soit quantitatives. Dans ce chapitre nous révélons surtout les problèmes rencontrés au cours de l'élaboration de la thèse. Les conditions, sous lesquelles nous avons accompli le travail de recherche, nécessitent des réflexions sur le rôle que nous avons eu en fonction du fait que nous sommes étudiants de thèse et chercheur, et sur les relations que nous avons eues avec la Commission et son corps de fonctionnaires.

Au cours de l'étude, nous avons été confrontés à plusieurs problèmes à caractère général. Premièrement le sujet s'est modifié. Au début nous voulions faire une étude comparée sur l'administration française, sur l'administration allemande et sur l'administration de la Commission. Après nous avons pensé faire une étude consacrée uniquement à une analyse sur les conditions de travail des fonctionnaires et sur le fonctionnement administratif de la Commission. A la fin, nous avons compris l'utilité d'étudier la Commission dans une perspective plus élargie, y compris son histoire et sa situation politique.

Quand nous étions en train de rassembler la documentation et d'accomplir les entretiens, nous nous sommes rendu compte que notre décision de faire une analyse sociologique limitée aux fonctionnaires français et allemand n'était pas efficace. Nous aurions dû faire l'analyse avec une représentation égale de toutes les nationalités. Nous avons choisi d'analyser l'intégration des fonctionnaires français et allemands en raison de leur influence sur l'histoire. Jean Monnet et la plupart de son équipe étaient français. Les règlements et les procédures existants toujours sont pour la plupart institués par l'ancien Secrétaire Général, Emile Noël, un Français. Walther Hallstein de nationalité allemande était le premier

Président de la Commission de la CEE et d'après ce que nous avons appris, la structure des services est faite selon le modèle allemand. Nous nous étions donc attendu à ce que l'influence interne de ces deux pays soit grande à la Commission. C'est le cas avec la France mais apparemment pas avec l'Allemagne. Au contraire nous aurions dû faire la comparaison avec la Grande-Bretagne car malgré tout, son opposition et son scepticisme influent beaucoup le fonctionnement des services de la Commission par le biais de son approche pragmatique. Dans beaucoup de domaines la Grande-Bretagne a un concept différent: au niveau du droit ils n'ont pas de code et le concept théorique d'Etat n'existe pas. Ce concept est continental.

Nous aurions dû aller faire une partie de l'enquête dans les cabinets. Nous avons toujours su que cela pourrait être intéressant, mais nous ne croyions pas possible de le faire. Après nous nous sommes convaincus que c'était possible.

Nous n'avions pas assez de temps pour changer l'enquête parce que nous avons déjà fait plus de la moitié des entretiens. En conséquence nous avons choisi d'expliquer le problème dans la thèse et afin de diminuer les dommages nous avons choisi de toujours faire la majorité des entretiens auprès des fonctionnaires allemands et français, mais également d'essayer d'avoir une plus grande représentation des autres nationalités.

Un autre problème est le caractère flou du concept "la culture administrative". Au chapitre théorique, nous avons expliqué la complicité du concept et le fait qu'elle est une science herméneutique impliquant qu'il faut tenir en compte beaucoup d'éléments. Il est aussi fort probable que nous ayons été aveugles aux éléments qui semblaient tellement évidents que nous ne les avons pas vus, ainsi que l'interprétation de notre documentation peut être problématique. Le domaine était presque inconnu, nous étions donc plus dépendants de notre documentation que si le sujet était déjà beaucoup étudié. Il y a donc le risque d'avoir vu uniquement la façade mais les façades existent partout; par exemple la façade économique et la façade juridique. La façade fait partie de la réalité.

Les entretiens

Il existe deux genres d'entretiens qui ont chacun leurs avantages et leurs inconvénients: les quantitatifs donnent les réponses claires aux faits et les qualitatifs ouvrent un débat sur un problème complexe et donnent des réponses nuancées. On distingue aussi les entretiens structurés ainsi que le questionnaire et les entretiens non structurés prenant plutôt forme d'un débat.

Nous avons fait l'enquête qualitative en faisant les entretiens non structurés. Ci-dessous il y a un exemple du formulaire utilisé pour les entretiens. Le but de nos entretiens n'était pas d'avoir des réponses claires et précises mais au contraire de nous permettre d'entrer dans un débat avec l'enquêté et de connaître son opinion et ses convictions. En particulier nous avons voulu discuter de ses conditions de travail à la Commission. De plus, nous avons demandé aux fonctionnaires français et allemands leur curriculum vitae afin d'avoir connaissance de leur background.

Les raisons qui nous ont fait choisir la méthode des entretiens sont nombreuses: ils portent une documentation de première main. Ainsi ils permettent au chercheur de décider du genre de renseignements qu'il veut pour son enquête et ils lui permettent aussi de définir précisément son sujet et ses méthodes. Enfin, c'est souvent la nécessité qui amène au choix des entretiens étant donné que les informations et les documentations demandées sont limitées quand il s'agit des domaines non encore étudiés. Cela était notre problème. Quand nous avons commencé à rassembler de la documentation, la situation était telle qu'il n'existait presque pas d'ouvrages sur la culture administrative de la Commission. Coombes a écrit en 1970 un ouvrage dont un chapitre décrit l'administration de la Commission et Michelman a fait, comme déjà indiqué, une étude sur la Commission. Il y avait des ouvrages sur les fonctions publiques des Etats membres et sur la Communauté en général. Arrivées à la Commission, nous étions présentées devant l'étude des ethnologues sur la culture de la Commission, un travail se trouvant dans le cadre de notre étude mais pourtant d'un autre caractère. Nous étions donc obligés de chercher nous-mêmes nos renseignements et ainsi de faire élaborer une sorte de questionnaire pour les entretiens. Dans ce but, l'ouvrage de Hofstede nous a bien servi.

Au cours de l'étape des entretiens nous avons modifié la thèse. Au début nous ne voyons pas la liaison de la politique du personnel de la Commission avec sa culture administrative. Au début nous avons posé des questions sur la culture régnant à la Direction Générale mais nous nous sommes rendus compte qu'une minorité de fonctionnaires connaissait ce phénomène et ne pouvait donc pas répondre aux questions. Nous avons donc compris qu'il a fallu poser plutôt des questions indiquant la culture administrative existant à la Direction Générale. Les autres modifications étaient faites par rapport au choix des Directions Générales. Il était prévu d'analyser la DGII, économie les affaires financières; la DGIV, concurrence; la DGVI, agriculture et la DGXI, environnement. Pourquoi celles-ci?

La DGII, économie les affaires financières, est à part et n'a pas l'influence qu'elle devrait avoir. Or, nous nous sommes aussi trompés en pensant que la DGII avait effectivement plus de pouvoir et qu'elle remplissait une fonction de coordination et de contrôle sur les affaires financières de la Communauté.

La DGIV est dite avoir une culture allemande. Voilà pourquoi nous pensions qu'il pourrait être intéressant étudier cette DG et la mettre en comparaison avec une DG influencée fortement par la culture française. Nous avons vite compris que la DGIV doit se méfier de tout le monde et exécuter un contrôle fort et nous avons donc reconnu les problèmes que pouvaient susciter le fait d'y accomplir une analyse. Nous avons laissé tomber.

La DG VI représente la culture française. Elle a toujours eu beaucoup de pouvoir et de sentiment d'indépendance.

DGXI est aussi à part de la Commission. Nous avons choisi cette Direction Générale parce qu'elle travaille dans un domaine à caractère alternatif. A notre regret nous avons été obligés de renoncer à faire l'analyse par suite de problèmes nombreux entre nous et la hiérarchie de la DGXI.

Le résultat était que nous avions la possibilité réelle d'accomplir l'analyse de la DGII et DGVI. Mais il nous fallait encore des Directions Générales comme objets d'étude et d'analyse.

Après de longues discussions avec nos amis fonctionnaires, nous avons choisi de suivre le conseil de remplacer les deux DG par la DGX et le Service de Traduction, SDT. Le

conseil n'était pas mauvais: la DGX est intéressante parce qu'elle exécute des tâches à caractère varié en fonction de l'administration, de service et de politique. Le SDT est différent de beaucoup des autres services puisqu'il ne s'occupe pas d'une tâche politique mais il est uniquement un service pour les autres services de la Commission. Son personnel, les traducteurs de catégorie LA, est très différent des fonctionnaires A à tout niveau.

Le choix des DG était la moitié du problème, il nous restait encore le choix des enquêtés dans ces DG. Nous savions qu'il fallait une bonne représentativité. Nous avons donc choisi les fonctionnaires selon des critères suivants, la nationalité, le grade, la situation hiérarchique, le numéro personnel et le sexe. C'était un grand puzzle. Nous n'avons pas choisi les enquêtés afin d'avoir une représentation statistique correspondant à la répartition des fonctionnaires. Nous avons fait une sélection structurée d'après les critères ci-dessus. La manière dont nous avons fait la sélection est très différente d'un service à l'autre.

A la DGVI il y avait un fonctionnaire de catégorie A qui nous a indiqué les fonctionnaires intéressants. Il nous a indiqué sur la liste du personnel les fonctionnaires sachant beaucoup de choses, ayant un esprit ouvert et ayant de l'intérêt à participer à notre enquête. C'était évidemment une grande aide pour nous. A la DGII, nous avons la liberté de choisir toute seule nos enquêtés selon les critères indiqués. A la DGX, nous avons aussi la liberté de choisir les enquêtés mais la hiérarchie a contrôlé notre choix. Au SDT, un Chef d'unité nous a proposé par gentillesse une liste des personnes selon nos critères. Le Chef d'unité allemand nous a donné la liberté de contacter les personnes et le Chef d'unité français n'avait rien préparé. Il était difficile de trouver des volontaires.

Malgré tout nous avons dû faire des efforts pour réussir à avoir la représentativité dans l'enquête, selon nos critères choisis.

Nous discutons de ce problème en présentant nos enquêtés selon les critères.

Sur la nationalité¹ il y a 26 Français, 22 Allemands, 5 Danois et Italiens, 3 Grecs, 2 Portugais, Espagnoles, Britanniques et Irlandais, 1 Luxembourgeois, Belges et Néerlandais.

¹ Le nombre de traducteurs ne sont pas y inclus. Nous avons le choisi, car nous ne pensons pas l'analyse assez intéressante en comparaison avec les résultats des analyses sur les Directions Générales. Nous avons uniquement parlé avec 12 traducteurs dont six sont de nationalité danoise.

Cette représentativité ne représente pas du tout la réalité, ce qui n'a pas d'importance pour ce travail de recherche. Nous n'avons donc pas non plus essayé d'avoir une bonne représentation des nationalités. C'était donc presque une question de volonté des fonctionnaires des autres nationalités s'ils ont participé ou pas à l'enquête.

Parmi nos enquêtés il y a 8 femmes et 64 hommes. Cette répartition correspond bien à la situation de la Commission qui a une représentation d'environ de 11%. Nous avons reçu plusieurs refus de femmes.

Afin de connaître l'histoire de la Commission et d'avoir une base de comparaison, nous avons divisé le groupe des enquêtés en trois parties d'après la période de leur attachement:

1. Avant 1973, nous avons parlé avec beaucoup de fonctionnaires travaillant presque depuis le début. Ce groupe est représenté par 24 fonctionnaires.
2. 1973-1986, ce groupe de 18 fonctionnaires est intéressant parce que c'était la période de l'eupéssimisme qui se reflète bien dans l'attitude de beaucoup d'enquêtés.
3. Après 1986, c'est la période de l'élargissement de l'Espagne et du Portugal mais c'est également le changement d'attitude à la Commission avec l'arrivée de Delors en 1985 et la présentation du livre blanc. C'est le plus grand groupe avec 30 fonctionnaires.

Enfin il y a la représentation des grades. Nous n'avons pas réussi à avoir d'entretien avec un Directeur Général. Il faut dire que nous n'avons pas insisté. Sinon nous avons parlé avec tous les autres grades: 6 hauts fonctionnaires A2, 9 hauts fonctionnaires A3, 23 du grade A4, ils sont souvent des Chefs d'unité, 12 fonctionnaires A5, 8 fonctionnaires de A6, 10 fonctionnaires de A7 et enfin 4 fonctionnaires A8. Il y avait peu de fonctionnaires A8 dans les services concernés. Il y a une grande partie de A4 dans notre enquête mais la statistique nous montre que les A4 sont le groupe le plus grand des fonctionnaires A de la Commission. Le grade A4 est la station finale de la carrière normale. Les postes A3, A2 et A1 sont des postes politiques. Les tendances de l'ensemble de l'enquête sont les mêmes pour les stratifications allemande et française de l'enquête. Il y a seulement une femme parmi les Allemands. Parmi les Allemands le pourcentage du groupe 1 est le plus élevé pour les fonctionnaires de nationalité allemande mais également pour l'enquête.

Quand il s'agissait d'effectuer des entretiens les problèmes surgissaient aussi. En général l'entretien se faisait bien sans grands problèmes. Quelquefois, au début évidemment, le plus souvent, le résultat était moins bon et moins utile. Les raisons en étaient multiples: notre manque de routine, le manque d'entente entre l'enquêté et nous, notre fatigue (après 5-6 entretiens, chacun d'une durée d'une heure), les problèmes de direction de l'entretien et l'incapacité intellectuelle chez l'enquêté de comprendre et de savoir répondre aux questions. En effet nous avons fait plus d'entretiens qu'indiqué mais à cause de ces problèmes nous étions obligées de rejeter plusieurs entretiens, car la qualité était tellement mauvaise qu'ils ne pouvaient pas servir à la thèse. Si nous avions pas eu un délai nous aurons dû en annuler encore plus et les refaire.

Quant aux difficultés de diriger les entretiens, c'était le cas quand les enquêtés avaient un poste à un haut niveau. Souvent nous avons eu l'impression que l'enquêté voulait plus faire un discours que répondre aux questions et qu'entrer dans un débat. Nous sentions très fortement que l'enquêté n'avait pas de respect pour nous, ce qui est tout à fait normal puisqu'il n'existait pas entre nous une égalité de position. Nous leur sommes quand même très reconnaissants qu'ils aient le temps pour nous, la plupart d'eux avait un programme chargé. Mais il faut avouer qu'il existe un problème réel quand le chercheur se trouve à un niveau inférieur que celui de l'enquêté. La position d'infériorité avait, par contre, comme avantage que les enquêtés étaient plus ouverts envers nous et nous a confié d'information importante.

De plus, mais cela n'était pas seulement négatif, chez quelques-unes des enquêtés, nous choissions de poser des questions en rapport avec leur particularité ainsi qu'avec leur carrière antérieure dans un cabinet d'un Membre de la Commission, le fonctionnement de la CECA, leur fonction de la responsabilité des affaires du personnel ou leur activité dans une des organisations syndicales.

Il est évident que le fait de poser des telles questions, prend le temps aux autres questions à caractère général. Nous nous sommes rendu compte de ce problème quand nous aurons voulu faire une sorte de schéma ayant pour but de nous donner une vue d'ensemble sur les réponses. Ce schéma était fait selon la méthode quantitative et devait seulement indiquer les tendances des réponses afin de relever un peu le résultat des entretiens. Il était difficile

d'appliquer cette méthode, car les entretiens n'étaient pas assez homogènes et il a fallu interpréter les réponses en les transformant en réponses homogènes. Le problème n'était pas grave parce que le schéma n'était prévu que pour être un outil facilitant notre travail d'analyse. Après nous avons élaboré des schémas contenant des réponses nuancées.

Comme nous devions faire environ 25-30 entretiens dans chaque DG, nous avons décidé de noter les réponses sur papier et de ne pas amener de dictaphone - nous n'aurions pas le temps de taper tous les entretiens enregistrés sur cassette. Quand il faut se concentrer sur ce que l'enquêté dit, on n'a pas le temps de tout noter. Voilà pourquoi il est seulement possible de noter les phrases essentielles et il y a donc toujours un aspect de la réponse qui se perd. Au début nous avons aussi constaté que le fait de nous concentrer fortement sur les réponses de l'enquêté, nous faisait perdre la vue et oublier de poser d'autres questions. Ensuite, il faut retaper ces notes sur ordinateur, ce qui fait encore perdre l'aspects des réponses.

Nous concluons que faire des notes n'apporte pas une haute qualité à une enquête, mais c'est plus efficace si l'on ne dispose pas du temps suffisant pour enregistrer ses entretiens sur cassette.

Voici un exemple du formulaire pour l'entretien que nous avons donné au fonctionnaire enquêté.

Bettina Irene ØRNSTEDT, DGIX, SC41 4/4, tel 50371

Il y a un an je me suis engagée à une thèse de doctorat à l'Université de Roskilde et à l'Université de Toulouse. Le sujet en est "Les cultures administratives de la Commission européenne - quatre services, quatre exemples". Les cultures administratives française et allemande sont dans la thèse mon point départ pour définir et identifier la culture administrative communautaire.

J'essaie de comprendre la culture administrative de la Commission européenne en faisant tout d'abord des entretiens auprès des fonctionnaires dans les services et ensuite en faisant des observations et en étudiant des documents.

La culture administrative est constituée de normes, de règles et de symboles qui déterminent et influencent l'action du fonctionnaire. Afin de découvrir ces normes, ces règles et ces symboles, j'étudie le cadre de travail du fonctionnaire. Je ne veux pas faire un questionnaire, mais je préfère engager un débat avec les fonctionnaires sur les sujets suivants:

1) Les renseignements personnels du fonctionnaire; la motivation, l'origine sociale, la formation et la carrière professionnelle.

2) Les procédures administratives de dossier. Le mode de fonctionnement administratif de la DGX.

3) Le contact et la coopération entre la DGX et les bureaux d'information nationaux pour diffuser l'information sur la CEE.

4) Le genre de contact que la DGX a avec des personnes à l'extérieur de la Commission qui s'adressent d'une manière ou d'une autre à elle pour obtenir des renseignements.

5) DGX comme une institution politique, la politique de culture.

6) La position de la DGX parmi les autres DG. J'étudie le contact et le genre de coopération que la DGX a avec les autres DG.

7) La politique de personnel indique le style de management et les conditions de travail du fonctionnaire et je m'intéresse surtout aux conditions de travail du fonctionnaire et à quel degré il est permis à la DGX de diriger sa propre politique de personnel.

8) La présence des cultures. S'agit-il d'une interaction culturelle des toutes les nationalités ou s'agit-il plutôt du fait qu'il y a une culture qui s'est imposée sur les autres?

Il faut faire attention à l'interprétation des réponses. Dans quelques cas il n'était pas possible d'utiliser la réponse pure parce qu'elle pouvait représenter un sentiment de frustration ou d'amertume chez le fonctionnaire. Ainsi elle ne correspondait pas à la réalité.

Pour tous les entretiens nous avons regardé les réponses en détail et dans l'ensemble. De plus nous avons regardé des éléments entourant le fonctionnaire et qui auraient pu influé sur ses réponses: sa position hiérarchique, sa nationalité, sa génération, la spécificité de son pays, sa formation, sa carrière professionnelle antérieure, le déroulement de sa carrière et les attitudes de son chef. Cela a montré clairement la crédibilité des réponses, non parce que nous croyons qu'il y a des fonctionnaires nous donnant volontairement des fausses réponses mais parce qu'il pourrait arriver que le fonctionnaire refuse de discuter de certains problèmes, qu'au contraire un fonctionnaire voie le mal partout par suite de ses malheurs. Nous avons en effet souvent joué le rôle de psychologue et nous étions donc une occasion pour le fonctionnaire d'exprimer son mécontentement du système.

Bref, nous croyons qu'il faut toujours réfléchir, en accomplissant des entretiens, à savoir si les réponses cachent un intérêt chez l'enquêté ou si celui-ci voit la réalité des choses?

Les observations

Il est possible de distinguer les observations des réunions et des examens et les observations de tous les jours. Nous savons que le comportement du fonctionnaire était évidemment influencé par notre présence. Nous avons noté les observations, les réunions et les examens.

Par contre, quand il s'agit des observations des tous les jours, nous ne l'avons pas fait. Ce n'était pas possible: nous avons remarqué des choses quand nous avons travaillé, quand nous avons mangé au self service, quand nous avons fait les courses, quand nous avons discuté entre amis, (nos amis de la Commission) etc. Bref, Même s'il n' en y a pas de preuve écrite, ces observations ont contribué beaucoup à nos connaissances et sont évidemment une source importante pour notre recherche.

Les documents

En comparaison avec les deux dernières techniques elle est plus facile à appliquer. Dans les documents sont écrits les normes et les idéaux - Ce sont des règles générales. Cependant il est indispensable d'en avoir la connaissance afin de voir clairement les procédures et les principes. Nos entretiens et nos observations ont eu la fonction de révéler l'incohérence entre le principe pur et son application en réalité. Effectivement, il y un clivage entre le principe noté dans les documents et son application, surtout dans le domaine de la politique du personnel. Le Statut a des règles qui ne sont plus cohérentes. Cela invite à une violation des articles du Statut.

Un autre genre de documents est les programmes politiques ou les rapports. La difficulté à laquelle nous avons été confronté était la compréhension du contexte du document. Il est arrivé souvent que nous avons étudié un rapport qui nous semblait raisonnable et utile. Plus tard, nous avons appris que ses conclusions n'avaient jamais été appliquées. L'explication pourrait être la suivante: La Commission voulait suivre les tendances de mode et s'était donc senti obligée d'élaborer des rapports ou des propositions en la matière. Mais ces rapports ou ces propositions avaient seulement pour but de "paraître".

Les ouvrages

Pour l'étude nous avons appliqué deux sortes d'ouvrages: les ouvrages historiques et les ouvrages théoriques.

1) les ouvrages historiques. Nous pensons qu'il est très important de connaître l'histoire de la Communauté européenne, son début et son point de départ idéologique. Etant grands admirateurs de Jean Monnet et de son équipe, nous avons étudié beaucoup d'ouvrages sur Jean Monnet et ses démarches conduisant à la construction européenne. Ainsi nous avons compris les problèmes du début, les actions et les attitudes des Etats membres et la raison des problèmes actuels. En connaissant l'histoire de la Communauté européenne notre génération a ainsi une base pour résoudre les problèmes existants dans le système communautaire.

Déjà susmentionné, notre étude sur l'histoire ne se limite pas aux ouvrages historiques mais elle comprend beaucoup de conversations avec des hauts fonctionnaires travaillant depuis le début et aidant à la construction, et l'étude sur les documents et sur les rapports relatifs au fonctionnement et à la structure administratifs de la Commission de cette époque. Ainsi nous pensons que nous avons réussi à avoir une compréhension nuancée de l'histoire et du début de la Communauté européenne.

2) les ouvrages théoriques. Les théories que nous avons plus ou moins appliquées sont vastes. Il y a eu plusieurs étapes: au début nous avons étudié des ouvrages sur la société en France et sur l'identité française, sur l'administration allemande et des ouvrages faisant des analyses comparées sur la fonction publique des Etats membres; Après nous avons réussi à avoir une compréhension de la culture administrative en travaillant sur des ouvrages sociologiques sur la structure de la société, sur la sociologie des organisations, sur la théorie de la fonction publique et sur le management et l'organisation des entreprises privées; Ensuite nous nous sommes intéressées aux théories politiques y compris les théories abstraites sur l'Etat, sur l'intégration européenne et sur les systèmes internationaux; Brièvement nous avons étudié des ouvrages philosophiques, en particulier l'approche herméneutique; Enfin nous pensions qu'il était indispensable de connaître les généralités de la Communauté européenne.

A nos lecteurs, il apparaît clairement que nous n'avons pas utilisé une théorie en profondeur mais que nous avons accompli la thèse en nous laissant soutenir par un grand nombre d'approches et de théories. Nous avons fait l'épreuve d'éclectisme. Les théories ne sont pas le sujet de la thèse mais uniquement un outil. Personnellement nous avons pris depuis longtemps intérêt à travailler sur la théorie d'Emile Durkheim, la division du travail social. Cette théorie nous donne une approche utile pour la compréhension de la complexité et de la base idéologique de la Communauté européenne.

NOTRE ROLE DE CHERCHEUR

Avant d'arriver à la Commission nous avons une attitude très critique et sceptique envers elle mais pas envers l'idée de la construction de l'Union européenne. Nous sommes maintenant dans le système et notre attitude envers la Commission a changé - donc les questions sont les suivantes:

1. Est-ce que nous avons adopté une partie de la culture et des traditions de la Commission, c'est-à-dire est-ce que nous nous sommes institutionnalisés? En effet oui! Nous avons remarqué un changement dans notre capacité à faire l'analyse après notre départ de la Commission. Dans la période de notre attachement à la Commission, nous avons eu un sentiment d'adaptation: au début il y avait des éléments qui nous choquaient et peu à peu tous ces éléments sont devenus l'habitude, et nous avons acquis l'attitude "C'est comme ça!". Partis de la Commission, nous avons rendu visites aux amis fonctionnaires. Ainsi, nous avons réussi à avoir une vue claire sur les affaires et avons trouvé l'équilibre entre notre intérêt à la Commission et notre critique envers elle. Cela nous a permis d'élaborer une analyse reflétant nos convictions profondes sans oublier les problèmes existants au sein de la Commission et les exigences scientifiques.
2. Le chercheur peut-il être objectif et la science dite objective existe-t-elle? Selon Max Weber, le chercheur ne doit pas croire qu'être scientifique implique qu'on ne prend pas l'opinion et qu'on garde l'attitude objective sur tout.² Nous ajoutons que rester objectif

² Max Weber p. 167

aux objets et aux sujets de l'étude est aussi une manière de montrer son opinion. La conviction du chercheur se montre inévitablement toujours à travers ses choix d'approches de l'analyse et à travers son interprétation. Les chercheurs sont évidemment influencés par leur culture nationale et par leurs contextes professionnel, familial, amical etc. Leurs convictions et leurs normes sont fondées sur cette base. Voilà pourquoi nous avons choisi de faire connaître aux lecteurs nos convictions européennes. Dans une étude comme la nôtre les convictions et les normes du chercheur sont mises plus en évidence que dans des études moins empiriques: la manière de poser les questions et le choix des questions reflètent sa culture et il est impossible d'une manière neutre faire l'interprétation de la documentation.

3. Le fait d'avoir accès à toute sorte de documents et d'avoir rencontré une grande ouverture à la Commission nous oblige-t-il d'avoir une certaine morale devant elle et de ne pas critiquer sans prendre en compte les conséquences d'une telle critique? Si l'on critique la Commission, à qui s'adresse la critique? Aux fonctionnaires européens?, au Collège de la Commission? Ou aux Etats membres vu la relation dialectique que nous avons décrite au chapitre sur le système communautaire? Or, il faut dire que nous sommes, en réalité, uniquement responsables devant notre conscience et notre morale de dire la vérité. Max Weber a écrit que le chercheur doit toujours se sentir obligé de dire la vérité même si elle ne correspond pas à ses convictions personnelles.³ Le but de notre thèse est de révéler les problèmes se trouvant au sein de la Commission parce qu'ils sont une petite partie d'un ensemble des problèmes du système communautaire. Ensuite, il est évident que nous nous sentons aussi responsables devant les fonctionnaires et la hiérarchie ayant participé à l'enquête, ou devant les hauts fonctionnaires qui nous ont aidés et soutenus de plusieurs manières. Il faut souligner que nous ne le voulons pas quiconque ait des problèmes à cause de notre thèse. Voilà pourquoi nous avons fait des efforts pour que la thèse soit sous le couvert de l'anonymat et que nous ne disions pas tout ce que nous avons entendu quand nous pensons que cela n'a pas d'importance pour le sujet. Il s'agissait de trouver à tout moment un équilibre entre les exigences scientifiques et la responsabilité devant les fonctionnaires.

³ Weber p. xiii

4. Quel est le but moral de la thèse et existe-t-elle profondément? Nous avons déjà expliqué notre but de la thèse. Au chapitre sur la politique du personnel, nous avons fortement critiqué cette politique. Ce serait utopique de croire qu'on peut améliorer cette politique en proposant des changements. Il est clair qu'il faut un esprit plus démocratique, plus de règles diminuant de l'ambiguïté, plus de responsabilité dans le travail et plus de décentralisation et une décentralisation qui implique qu'une grande partie de compétences, non budgétaires, seront transférées aux DG. Mais consacrer la thèse à telles propositions n'a pas de sens. Un nombre d'enquêtes et de rapports ont déjà été faits en la matière et les syndicats connaissent aussi tous ces problèmes. Révéler ces problèmes ne contient donc rien de nouveau. Le problème est essentiellement politique. Il faut donc voir la situation dans une plus grande perspective, car il n'est pas possible de changer les conditions à la Commission sans prendre en compte les conditions extérieures de la situation de la Commission.

5. Notre méthode a-t-elle une validité? Nous avons déjà indiqué les problèmes méthodiques, mais aussi pratiques, auxquels nous étions confrontés. La disposition du temps est le plus grand problème. Dans cette perspective l'étude sera toujours d'une meilleure qualité en disposant de plus de temps. Si l'on prend en compte les conditions sous lesquelles la thèse est élaborée, la méthode a montré sa validité. Premièrement, nous avons réussi rapidement (un an) à connaître le système et à trouver une compréhension pour la situation particulière de la Commission et non uniquement de la Commission mais également de la Communauté européenne. Deuxièmement la méthode nous a donné beaucoup de réflexions et d'expériences. Nous aurons dû réfléchir aux problèmes, comme indiqué, que la méthode nous a causés. Nous supposons que nous avons acquis "une maturité d'esprit" à travers ce travail de recherche.

6. Notre méthode de recherche en comparaison avec celles des ethnologues et de Michelmann? Nous avons fait quelques références au travail des ethnologues mais nous ne l'avons pas utilisé plus que cette citation. La méthode des ethnologues n'est pas une méthode. Ils ont fait des observations dans quelques DG. Mais ils ont refusé d'étudier la structure et le contexte en général. Nous avons montré que la science de la culture est une science herméneutique. Cela implique qu'il faut étudier la culture dans son contexte. La culture se rend visible à travers les actions de l'individu mais pour comprendre les

actions il faut connaître le contexte dans lequel se situent les actions. Le résultat du travail des ethnologues est qu'il est amusant à lire ce que les fonctionnaires ont dit mais qu'est-ce qu'il apporte? Michelmann a appliqué les mêmes techniques de recherche que les nôtres: essentiellement des entretiens. Comme nous, il s'est soutenu sur une enquête, un questionnaire fait par un groupe de recherche. De plus il a profité de la documentation rassemblée par ce groupe de recherche. Il a également fait l'enquête en prenant en compte le contexte d'organisation de la Commission. Mais nous avons une approche politique que Michelmann n'a pas.

ANNEXE 3:

NOTE ELABOREE A LA COMMISSION A L'UNITE DE FORMATION

Bruxelles, le 16 octobre 1994

Objet: Entretiens dans les Directions Générales entre le 12-14 octobre 1994.

Ref: le projet de programme pour la formation groupée des Administrateurs-adjoints.

LES CONDITIONS DE TRAVAIL DES ADMINISTRATEURS-ADJOINTS SELON LEURS ASSISTANTS ET EUX-MÊMES

L'unité de formation assistée de deux experts de management, Mme HANSSEN et M ROSEMEYER ont participé à des entretiens avec des assistants des Directions Générales, III, V, VII, VIII, IX, XI, XV, XVII et le Secrétariat Générale. Il y participaient des fonctionnaires de grade A8 des DG III, V et VIII. Ce papier a pour but de présenter brièvement leur opinion et leurs pensées.

Leur profil

C'est des jeunes gens très intelligents et brillants qui ont réussi à entrer à la Commission cette année-ci après un concours où il y avait au début environ 37.000 participants. Ils ont tous des connaissances profondes sur les affaires communautaires. Comme ils arrivent souvent directement de leur pays ils se sentent perdus à Bruxelles et à la Commission.

Voilà pourquoi un aspect très important de cette formation est de fournir aux lauréats des moyens pour se mieux débrouiller et pour faire des connaissances.

Le groupe n'est pas homogène. Les systèmes de formation dans les pays différents beaucoup, donc l'âge des lauréats et leur niveau d'expérience sont variés, quelques sont totalement sans expérience et d'un âge 22-23 ans, d'autres ont travaillé à côté de leurs études et ont 28-30 ans. En plus il y a ceux qui connaissent assez bien la Commission par le fait qu'ils ont suivi des cours au Collège de Bruges ou ont fait un stage à la Commission et ceux qui n'ont eu que quelques cours de droit communautaire à l'université. Quelques assistants indiquent qu'ils ont en commun l'attitude de l'université, où tout est plus informel, donc ils ont un problème de s'adapter à la culture communautaire: le vouvoiement et le respect devant la hiérarchie.

Leur travail

Il y a des DG qui donnent tout de suite une certaine responsabilité aux fonctionnaires de grade A8 mais le contraire arrive aussi. Il dépend souvent de la personne en question. Le plus souvent la Direction Générale leur donne la responsabilité d'un dossier. En générale les fonctionnaires de grade A8 restent sur leur poste deux ans avant d'obtenir la nomination de grade A7.

LES ELEMENTS QUI REPONDENT A LEURS BESOINS

La conscience de leur fonction et de leur situation

Il est indispensable qu'ils se rendent compte du fait qu'ils représentent la Commission et doivent faire attention à tout ce qu'ils font et tout ce qu'ils disent. Aussi faut-il avoir un caractère diplomatique. En plus il est nécessaire de leur tenir en compte qu'ils doivent se patienter pour la carrière, parce qu'il n'est pas évident s'ils auront une grande carrière ou non. La carrière normale va jusqu'au A4 et après ce sont les circonstances qui sont en jeu. Désormais il est important que la Commission évite qu'il se développe une frustration chez les jeunes fonctionnaires. Il semble qu'il soit déjà un grand problème chez les autres grades.

Les Directions Générales conseillent les jeunes fonctionnaires de se profiter de la mobilité et de partir après trois-quatre ans sur le poste.

Le travail quotidien à la Commission

Une autre chose qui leur semble difficile à comprendre c'est le fonctionnement administratif de la Commission: comment s'adresser à la hiérarchie, au chef d'unité, au secrétariat, qu'est-ce qu'il implique de travailler en équipe et enfin le cercle de communication. Pour les gens de l'extérieur, surtout pour ceux qui viennent des pays du Nord, la Commission est très centralisée et hiérarchisée.

"Il faut quelqu'un, "un tutor", qui nous prenne au main"

Le management selon leur situation

Dans les premières années ils ne seraient pas demander de gérer du personnel. Donc ils n'auront pas besoin d'apprendre le management dans son propre sens. Cependant ils demandent des cours d'emploi du temps, d'organisation du travail, de méthodes de travail et de relations humaines.

Ils reclament aussi des cours de communication; les procédures écrites mais aussi la communication vu généralement.

Les institutions communautaires

Concernant les affaires communautaires ils proposent d'avoir un séminaire sur les rouages institutionnels; les procédures et le travail pratique entre la Commission, le Conseil et le Parlement. Aussi les procédures budgétaires sont importantes pour eux.

Un guide pratique

Il paraît évident qu'à côté de la formation groupée des administrateurs-adjoints la DGIX doit s'engager à faire publier un guide, un vade-mecum, dans lequel les lauréats ou d'autres fonctionnaires qui sont juste entrés en service peuvent trouver des renseignements et des

explications simples des affaires statutaires et une liste des fonctionnaires de la DGIX ainsi qu'ils savent à qui s'adresser pour des questions pratiques.

Bettina Irene Ørnstedt

BIBLIOGRAPHIE

A: ENTRETIENS

DG VI: La Direction Générale de l'Agriculture

- 1) le 24 mai 1994, haut fonctionnaire¹ de nationalité danoise.
- 2) le 25 mai 1994, haut fonctionnaire de nationalité espagnole.
- 3) le 25 mai 1994, fonctionnaire de nationalité française.
- 4) le 25 mai 1994, fonctionnaire de nationalité allemande.
- 5) le 26 mai 1994, haut fonctionnaire de nationalité française.
- 6) le 26 mai 1994, haut fonctionnaire de nationalité italienne.
- 7) le 26 mai 1994, fonctionnaire de nationalité française.
- 8) le 27 mai 1994, fonctionnaire de nationalité française.
- 9) le 27 mai 1994, haut fonctionnaire de nationalité allemande.
- 10) le 30 mai 1994, haut fonctionnaire de nationalité allemande.
- 11) le 30 mai 1994, fonctionnaire de nationalité danoise.
- 12) le 30 mai 1994, haut fonctionnaire de nationalité française.
- 13) le 30 mai 1994, haut fonctionnaire de nationalité grecque.

¹ Nous définons un haut fonctionnaire comme un fonctionnaire de grades A1, A2, ou A3 ou un fonctionnaire ayant le titre de Chef d'unité.

- 14) le 31 mai 1994, haut fonctionnaire de nationalité allemande.
- 15) le 31 mai 1994, haut fonctionnaire de nationalité française.
- 16) le 31 mai 1994, haut fonctionnaire de nationalité française.
- 17) le 1er juin 1994, fonctionnaire de nationalité française.
- 18) le 1er juin 1994, fonctionnaire de nationalité française.
- 19) le 1er juin 1994, haut fonctionnaire de nationalité française.
- 20) le 1er juin 1994, haut fonctionnaire de nationalité britannique.
- 21) le 2 juin 1994, haut fonctionnaire de nationalité française.
- 22) le 2 juin 1994, haut fonctionnaire de nationalité italienne.
- 23) le 17 novembre 1994, haut fonctionnaire de nationalité danoise.
- 24) le 7 décembre 1994, fonctionnaire de nationalité allemande.
- 25) le 14 décembre 1994, fonctionnaire de nationalité allemande.
- 26) le 14 décembre 1994, haut fonctionnaire de nationalité allemande.

DGII: La Direction Générale des Affaires économiques et financières

- 1) le 13 juin 1994, fonctionnaire de nationalité française.
- 2) le 14 juin 1994, haut fonctionnaire de nationalité allemande.
- 3) le 14 juin 1994, fonctionnaire de nationalité allemande.
- 4) le 14 juin 1994, fonctionnaire de nationalité allemande.
- 5) le 14 juin 1994, fonctionnaire de nationalité danoise.
- 6) le 15 juin 1994, haut fonctionnaire de nationalité allemande.

- 7) le 15 juin 1994, haut fonctionnaire de nationalité allemande.
- 8) le 15 juin 1994, haut fonctionnaire de nationalité française.
- 9) le 15 juin 1994, haut fonctionnaire de nationalité française.
- 10) le 15 juin 1994, fonctionnaire de nationalité allemande.
- 11) le 16 juin 1994, fonctionnaire de nationalité allemande.
- 12) le 16 juin 1994, fonctionnaire de nationalité portugaise.
- 13) le 16 juin 1994, fonctionnaire de nationalité irlandaise.
- 14) le 16 juin 1994, fonctionnaire de nationalité allemande.
- 15) le 17 juin 1994, fonctionnaire de nationalité grecque.
- 16) le 17 juin 1994, haut fonctionnaire de nationalité française.
- 17) le 17 juin 1994, fonctionnaire de nationalité française.
- 18) le 20 juin 1994, fonctionnaire de nationalité espagnole.
- 19) le 21 juin 1994, haut fonctionnaire de nationalité allemande.
- 20) le 21 juin 1994, haut fonctionnaire de nationalité française.
- 21) le 21 juin 1994, fonctionnaire de nationalité italienne.
- 22) le 21 juin 1994, haut fonctionnaire de nationalité italienne.
- 23) le 21 juin 1994, fonctionnaire de nationalité française.

DGX: La Direction Générale de l'Audiovisuel, de l'Information de la Communication et de la Culture

- 1) le 25 octobre 1994, fonctionnaire de nationalité française.
- 2) le 26 octobre 1994, fonctionnaire de nationalité française.

- 3) le 26 octobre 1994, haut fonctionnaire de nationalité allemande.
- 4) le 26 octobre 1994, fonctionnaire de nationalité allemande.
- 5) le 26 octobre 1994, fonctionnaire de nationalité luxembourgeoise.
- 6) le 26 octobre 1994, fonctionnaire de nationalité française.
- 7) le 27 octobre 1994, fonctionnaire de nationalité belge.
- 8) le 27 octobre 1994, fonctionnaire de nationalité néerlandaise.
- 9) le 27 octobre 1994, haut fonctionnaire de nationalité française.
- 10) le 27 octobre 1994, fonctionnaire de nationalité française.
- 11) le 28 octobre 1994, fonctionnaire de nationalité française.
- 12) le 28 octobre 1994, fonctionnaire de nationalité portugaise.
- 13) le 28 octobre 1994, fonctionnaire de nationalité allemande.
- 14) le 4 novembre 1994, haut fonctionnaire de nationalité allemande.
- 15) le 4 novembre 1994, fonctionnaire de nationalité grecque.
- 16) le 4 novembre 1994, fonctionnaire de nationalité danoise.
- 17) le 9 novembre 1994, fonctionnaire de nationalité allemande.
- 18) le 9 novembre 1994, haut fonctionnaire de nationalité allemande.
- 19) le 10 novembre 1994, haut fonctionnaire de nationalité française.
- 20) le 16 novembre 1994, haut fonctionnaire de nationalité irlandaise.
- 21) le 16 novembre 1994, haut fonctionnaire de nationalité britannique.
- 22) le 17 novembre 1994, fonctionnaire de nationalité française
- 23) le 18 novembre 1994, fonctionnaire de nationalité italienne.

SDT: Le Service de traduction

- 1) le 4 juillet 1994, traducteur de langue allemande.
- 2) le 4 juillet 1994, traducteur de langue danoise.
- 3) le 4 juillet 1994, réviseur de langue française.
- 4) le 4 juillet 1994, Chef d'unité de langue allemande.
- 5) le 5 juillet 1994, réviseur de langue danoise
- 6) le 6 juillet 1994, traducteur de langue danoise.
- 7) le 6 juillet 1994, traducteur de langue danoise.
- 8) le 6 juillet 1994, réviseur de langue danoise.
- 9) le 6 juillet 1994, traducteur de langue française.
- 10) le 7 juillet 1994, Chef d'unité de langue danoise.
- 11) le 7 juillet 1994, traducteur de langue allemande.
- 12) le 12 juillet 1994, traducteur de langue allemande.

Entretiens en général

- 1) le 16 mars 1994, introduction à la politique du personnel, fonctionnaire de catégorie A, DGIX.
- 2) le 17 mars 1994, introduction à la politique du recrutement, fonctionnaire de catégorie A, DGIX.
- 3) le 18 mars 1994, la relation entre les services et le Secrétariat Général, haut fonctionnaire, le Secrétariat Général.
- 4) le 21 mars 1994, les études sur le fonctionnement interne à la Commission, fonctionnaire de catégorie A, la Cellule de prospective.

- 5) le 11 avril 1994, le jury de concours, fonctionnaire de catégorie A, Task-Force-Elargissement
- 6) le 12 avril 1994, les conditions des fonctionnaires français, fonctionnaire de catégorie A, DGV.
- 7) le 28 avril 1994, la préparation du concours, fonctionnaire de catégorie A, DGIX.
- 8) le 23 juin 1994, l'histoire de l'administration de la Commission, haut fonctionnaire, le Secrétariat Général.
- 9) le 23 juin 1994, le concours A8, fonctionnaire de catégorie A, DGIX.
- 10) le 24 juin 1994, le Comité du Personnel, les syndicats, fonctionnaire de catégorie B, DGIX.
- 11) le 8 juillet 1994, les syndicats, fonctionnaire de catégorie A, DGIX.
- 12) le 11 juillet 1994, les syndicats, fonctionnaire de catégorie B, DGIX.
- 13) le 15 juillet 1994, l'histoire de la CECA et de la Commission, haut fonctionnaire, retraité, le Secrétariat Général.
- 14) le 21 octobre 1994, le fonctionnement d'un Cabinet, haut fonctionnaire, retraité, le Secrétariat Général.
- 15) le 17 novembre 1994, les problèmes de mobilité, fonctionnaire de catégorie A, DGIX
- 16) le 23 novembre 1994, la relation entre le lobby et la Commission, OneMarket, Lobby.
- 17) le 25 novembre 1994, le Service médical, fonctionnaire de catégorie A, DGIX.
- 18) le 25 novembre 1994, La Commission à Luxembourg, fonctionnaire de catégorie A, DGIX, Luxembourg.

- 19) le 1er décembre 1994, L'histoire de la Commission, fonctionnaire de catégorie B, DGIX.
- 20) le 2 décembre 1994, la Fusion en 1967, haut fonctionnaire, le Secrétariat Général.
- 21) le 5 décembre 1994, la relation entre la Commission et le COPA, le Secrétaire Général, COPA.
- 22) le 6 décembre 1994, la coordination dans le domaine de l'informatique, fonctionnaire de catégorie A, DGIX.
- 23) le 8 décembre 1994, le système d'indémnités et des pensions, haut fonctionnaire, DGIX.
- 24) le 9 décembre 1994, la fonction du Médiateur, le Médiateur Adjoint.
- 25) le 9 décembre 1994, la politique sociale et les problèmes du fonctionnaire, fonctionnaire de catégorie A, DGIX.
- 26) le 12 décembre 1994, fonctionnaire de catégorie A, Luxembourg, DGXIII.
- 27) le 12 décembre 1994, fonctionnaire de catégorie B, Luxembourg, DGXVIII.
- 28) le 12 décembre 1994, haut fonctionnaire, Luxembourg, DGIX.
- 29) le 13 décembre 1994, le droit individuel du fonctionnaire, fonctionnaire de catégorie C, DGIX
- 30) le 13 décembre 1994, la problématique de l'égalité, fonctionnaire de catégorie B, DGIX.
- 31) le 16 décembre 1994, le système de rémunération, fonctionnaire de catégorie A, DGIX
- 32) le 16 décembre 1994, l'accueil des nouveaux fonctionnaires, fonctionnaire de catégorie A, DGIX.
- 33) le 21 février 1995, l'étude sur l'image de la DGIX, haut fonctionnaire, DGIX.

- 34) le 28 avril 1995, les nouvelles tendances à la politique du personnel, haut fonctionnaire, DGIX.

B: OBSERVATIONS

- 1) le 19 avril 1994, 4 candidats au concours oral, A7-A8.
- 2) le 20 avril 1994, 4 candidats au concours oral, A7-A8.
- 3) le 3 mai 1994, réunion à l'Association des Fonctionnaires Français de la Communauté européenne.
- 4) le 30 mai 1994, réunion d'unité, DGVI.
- 5) le 30 mai 1994, réunion d'unité, DGVI.
- 6) le 11 novembre 1994, réunion spéciale des Chefs de Cabinet.
- 7) le 14 novembre 1994, réunion hebdomadaire des Chefs de cabinet.
- 8) le 28 novembre 1994, cours de formation A8, rouages institutionnels.
- 9) le 2 décembre 1994, cours de formation A8, conférences avec la participation des autres institutions européennes.
- 10) le 5 décembre 1994, cours de formation A8, budget et procédures budgétaires.
- 11) le 12 décembre 1994, visite à la Commission à Luxembourg.
- 12) le 12 décembre 1994, Cercle de réflexion, Bruxelles.

C: DOCUMENTS DE LA COMMISSION

Traités instituant les Communautés européennes

Statut, règlements et réglementations applicables aux fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes, [1992]

Règlement intérieur de la Commission, [1993]

Manuel des procédures opérationnelles, 7e mise à jour, septembre [1994]

Guide des Services, [1994]

Institutional vade-mecum, march [1990]

(COM 58 PV1) [1958] *Procès-verbal de la première réunion de la Commission, tenue à Bruxelles, Château du Val Duchesse, le 16 janvier 1958. Le présent procès-verbal a été adopté par la Commission lors de sa 13ème réunion, tenue à Bruxelles le 18 avril 1958*

(PV 95 1232) [1995] *Projet de procès-verbal de la 1232ème réunion de la Commission tenue à Bruxelles, le mercredi 25 janvier. Le Secrétariat Général, le 27 janvier*

Règlement intérieur de la Commission. Le 9 janvier [1963]

Règlement intérieur provisoire de la Commission. Le 6 juillet [1967]

(SEC 91 1126) [1991] *Organisation de la Direction Générale du Personnel et de l'Administration: décentralisation de tâches et simplification des procédures - Rapport du Directeur Général du Personnel et du Secrétaire Général suite au mandat donné par la Commission diffusé sous l'autorité de M Cardoso E Cunha en accord avec le Président. Le Secrétariat Général, le 5 juin*

(SEC 94 1492) [1994] *Coordination et management au niveau des services de la Commission, Communication de Van Miert en accord avec le Président. Le Secrétariat Général, le 16 septembre*

(SEC 91 551) [1991] *Rapport de la task force screening à la Commission. Le Secrétariat Général, le 19 mars*

(SEC 95 26) [1995] *Amélioration de la gestion financière - mise en oeuvre des orientations contenues dans le memorandum de M Schnidhuber du 5 janvier 1995.*

(SEC 94 1800) [1994] *Répartition des portefeuilles dans la prochaine Commission*, Le Secrétariat Général, le 31 octobre

(SEC 94 8788 EN) [1994] *Guide, access to Commission documents*.

(SEC 94 1100 FR) [1994] *Vade-mecum budgétaire*.

Discours du Président Delors devant le Parlement européen. Le 19 janvier [1995]

Discours de M Santer devant le Parlement européen - Programme de travail. Le 15 février [1995] Strasbourg

La nouvelle politique de la formation. [1991]

DGIX [1993] *Guide d'informations administratives*.

DGIX [1994] *Elargissement - Recrutement et insertion des ressortissants des nouveaux Etats membres*.

DGIX [1994] *Programme de formation 1994*.

DGIX [1993] *Plan de formation 1993-1994, 1995-1996, SDT*.

DGIX [1979] *Guide to staff reports*, September.

DGIX [1985] *Addendum to the guide to staff reports*, August.

DGIX [1994] *Statistique sur la mobilité*, Décembre.

DGIX [1987] *Vade-mecum concours*. Février 1987.

DGIX [1989] *Guide pratique à l'intention des membres de jurys de concours*.

DGIX [1993] *Udvælgelsesprøver med henblik på ansættelse som A-tjenestemænd ved Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber - eksempler på tidligere prøver*.

Udvælgelsesprøve A8, skriftlig del, administration, [1994].

DGIX [1993] *Liste d'aptitude du concours Com/A/757, administrateurs adjoints, carrière A8, administration générale, vol I-IV*. Le 2 juillet.

DGIX [[1994] *Document interne sur le recrutement*.

DGIX [1994] *Séminaire de réflexion des assistants sur la mise en oeuvre du 2^{ème} PAP*. Le 30 septembre.

DGIX [1994] *Les Commissions paritaires*. Le 14 juillet.

DGIX [1994] *Notes internes de l'unité de recrutement*.

DGIX, ENTRINGER Henri [1989] *L'expression écrite dans les services de la Commission des Communautés européennes*, document interne.

DGIX [1994] *Personnel Statistics Bulletin*. June.

DGIX [1994] *Le système de rémunération des institutions communautaires*. Le 17 janvier.

DGIX [1993] *Votre pension communautaire*. Janvier.

DGIX [1994] *Arrangements in the event of the death of an official or member of the temporary staff*.

DGIX [1992] *L'égalité des chances, Deuxième programme d'actions positives de la Commission en faveur de son personnel féminin (1992-1996)*.

DGIX [1994] *Femmes à la Commission européenne 1984-1994*.

DGIX [1994] *Info-social*.

DGIX [1994] *Informations Administratives*.

Proposals for reform of the Commission of the European Communities and its services, report made at the request of the Commission by an Independent Review Body under the chairmanship of Mr Dirk Spierenburg. Le 24 september [1979].

Report of the Group of Members of the Commission set up to study the implementation of Part Three of the Spierenburg Report. Submitted to the Commission on 5 March [1980].

Enquête d'opinion auprès du personnel. Le CEGOS, le 1er mars [1988].

Rapport enquête auprès du personnel. Le CEGOS, le 20 juillet [1988].

Résumé, voici vos réponses, les résultats. Le CEGOS, [1988]

BELLIER Irène, ABELES Marc et MCDONALD Maryon [1993] *Approche anthropologique de la Commission européenne.*

Aftale af 20.09 1974 om forbindelserne mellem Kommissionen og fagforeningerne og de faglige organisationer. [1974].

COMITE DU PERSONNEL [1994] *Rapport d'activité 1993-1994*, Août, Bruxelles

Information, Communication, Transparence. [1994].

DGX [1994] *L'information professionnelle interne. Séminaire interservices*, le 8 février

DGII [1994] *Work programme*

SDT [1994] *Modernization. Questionnaire.*

DGVI, CAP-MONITOR [1993-94] *Agriculture: Policy, Legislation and External relations.*

Notre avenir agricole. Documentation européenne, [1993]

Les Agricultures européennes, évolution, contraintes et perspective. [1992]

Europas samling - det europæiske Fællesskabs oprettelse og udvikling. Europæisk Dokumentation [1992]

EF-Kommissionen og Fællesskabets Administration. Europæisk Dokumentation [1992]

EUR-OP NEWS [1994]

COURRIER DU PERSONNEL [1994]

Eurobarometer - Public opinion in the European Union, 20th anniversary, trends 1974-1993. [1994]

D: OUVRAGES

ABERBACH [1981] *Bureaucrats & Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press, Cambridge

ALBROW [1970] *Bureaukrati - et hovedbegreb i samfundsdebatten*. Fremad, København

ANDERSEN Heine [1988] *Rationalitet, velfærd og retfærdighed - belyst gennem nyere samfundsvidenskabelige teorier*. Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, København

ANDERSEN Ib (red) [1990] *Valg af organisationssociologiske metoder - et kombinationsperspektiv*. Samfundslitteratur, København

ANDERSSON, Bengt Erik [1985] *Som man frågar får man svar*. Raben F. Sjögren, Stockholm

ARCHER Clive, BUTLER Fiona [1992] *The European Community - Structure and Process*. Pinter Publishers, London

BADIE Bertrand [1983] *Culture et politique*. Economica, Paris.

BANDET Pierre [1992] *La jurisprudence des concours administratifs*. Documentation Francaise, Paris

BENDA Ernst, MAIHOFFER Werner, VOGEL Hans-Jochen [1983] *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Walter de Gruyter, Berlin

BERNOUX Philippe [1989] *La sociologie des organisations*. Seuil, Paris

BLUCHE Frédéric [1981] *Le Bonapartisme*. que sais-je PUF, Paris

BOGASON Peter [1988] *Organisation og beslutning - offentlig administration i Danmark*. Systime, Herning

BOLLINGER, HOFSTEDE [1987] *Les différences culturelles dans le management*. Les éditions d'organisations, Paris

BOUDON Raymond [1970] *Les méthodes en sociologie*. que sais-je PUF, Paris

LES CARREFOURS DE LA SCIENCE ET DE LA CULTURE [1994] *En quête d'Europe*. Editions Apogée, Collection politique européenne, Rennes

CARTOU Louis [1991] *Communautés européennes*. Précis Dalloz, Paris

CHEVALLIER J. LOSCHAK D[1974] *Introduction à la science administrative*. Mementos Dalloz, Paris

CHRISTENSEN Søren, DAUGAARD JENSEN Poul-Erik [1986] *Kontrol i det stille - om magt og deltagelse*. Samfundslitteratur, København

COOMBES [1970] *Politics and bureaucracy in the European Community*. George Allen and Unwin Ltd, London

CROZIER Michel [1963] *Le phénomène bureaucratique*. Seuil, Paris

CROZIER Michel[1970] *La société bloquée*. Seuil, Paris

CROZIER Michel [1977] *L'acteur et le système*. Seuil, Paris

DALE Britt [1985] *Metode på tværs*. Tapir

DEBBASCH Charles, PONTIER Jean Marie [1991] *La société française*. Dalloz, 2e edit, Paris

LA DELEGATION FRANÇAISE [1951] *Rapport de la Délégation Française sur le Traité instituant la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier et la Convention relative aux dispositions transitoires*. Ministère des Affaires Etrangères, Paris

- DEFARGES Philippe Moreau [1990] *La politique internationale*. PES, Hachette Supérieur, Paris
- DELIGNY Jean-Louis [1990] *L'administration du futur*. Eyrolles, Paris
- DEERING Mary Jo [1991] *Denis de Rougement - L'Européen*. Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Centre de recherches européennes, Lausanne
- DROZ Jacques [1969] *Histoire des doctrines politiques en France*. que sais-je PUF, Paris
- DROZ Jacques [1970] *Histoire de l'Allemagne*. que sais-je PUF, Paris
- DUCHENE François [1994] *Jean Monnet - the First Statesman of Interdependence*. W.W. Norton & Company, New York
- DUNLEAVY Patrick, O'LEARY Brendan [1987] *Theories of the State - The politics of liberal democracy*. Macmillan, China
- DURKHEIM Emile [1973] *De la Division du Travail Social*. PUF, Paris
- ELIASSEN K A, KOOIMAN J. [1993] *Managing public organizations, lessons from contemporary european experience*. SAGE public, London
- ETZIONI Eva Halevy [1983] *Bureaucracy and democracy*. Routledge & Kegan Paul, London
- FLENSBAK Marianne [1995] *Speciale; Sprogbrug i EU-Kommissionen*. Sprog og Internationale forhold - fransk, Aalborg Universitet, Aalborg
- FONTAINE François [1983] *Plus loin avec Jean Monnet*. Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Centre de recherches européennes, Lausanne
- GADAMER Hans-Georg [1976] *Seminar: Philosophische Hermeneutik*. Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, Main
- GEORGE Stephen [1985] *Politics and Policy in the European Community*. Clarendon Press, Oxford

- GISCARD D'ESTAING Valéry [1989] *Jean Monnet*. Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Centre de recherches européennes, Lausanne
- GRAWITZ Madeleine [1993] *Méthodes des sciences sociales*. Précis Dalloz, Paris
- GROSSER Alfred [1992] *La République Fédérale d'Allemagne*. que sais-je, PUF, Paris
- GRØNNEGÅRD CHRISTENSEN Jørgen [1984] *Centraladministrationen, organisation og politisk placering*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København
- HAM Christopher, HILL Michael [1984] *The Policy process in the Modern Capitalist State*. Harvester Wheatsheaf, London
- HELD David [1987] *Models of democracy*. Polity Press, Cambridge
- HOFFMANN Stanley [1963] *A la recherche de la France*. Seuil, Paris
- JAKOBSEN Jan K. [1993] *Interview. Kunsten at lytte og spørge*. Hans Reitzel, København
- JARVAD Ib Martin [1993] *Ret og Stat - Tværvidevidenskab*. Doktordisputats, Christian Ejlers Forlag, København
- JARVAD Pia [1994] *Nye ord - hvorfor og hvordan*. Gyldendal, første udgave, København
- JEFFREY C. Alexander, SEIDMAN Steven [1990] *Culture and Society - Contemporary debates*. Cambridge University Press, New York
- JÖNSSON Christer, ELGSTRÖM Ole et JERNECK Magnus [1986] *Internationell politik*. Politisk Orientering, Studentlitteratur, Lund
- KESLER Jean François [1980] *Sociologie des fonctionnaires*. PUF, Que sais-je, Paris
- LENOIR René, LESOURNE Jacques [1992] *Où va l'Etat? - la souveraineté économique et politique en question*. Le Monde Editions, Paris
- LEPRETTE Jacques [1994] *Une clef pour l'Europe*. Bruylant, Bruxelles

- LIVIAN Yves-Frédéric [1987] *Gérer le pouvoir dans les entreprises et les organisations, analyse des comportements politiques*. Les Editions ESF
- MARTENS Hans [1979] *Centralforvaltningen i 6 vestlige lande*. Politica, Århus Universitet, Århus
- MAUSS Marcel [1990] *The Gift - the form and reason for exchange in archaic societies*. Routledge, London
- MELESE Jacques [1990] *Approches systémiques des organisations*. Les Editions d'Organisation, Paris
- MERTON Robert [1952] *Reader in bureaucracy*. The Free Press, London
- MICHELMANN Hans J.[1978] *Organisational effectiveness in a multinational bureaucracy*. Saxon House, Westmead
- MINTZBERG Henry [1983] *Structure in fives: designing effective organizations*. Prentice-Hall International Edition, New Jersey
- MINTZBERG Henry [1987] *Le pouvoir dans les organisations*. Editions d'Organisations, Paris
- MONNET Jean, SCHUMAN Robert [1986] *Correspondance 1947-1953*. Fondation Jean Monnet pour L'Europe, Centre de recherches européennes, Lausanne
- MONNET Jean [1987] *Mit liv*. Forum, København
- MONTESQUIEU Baron de Sécondat [1973] *De l'Esprit des Lois - Tome 1 et 2*. Garnier Frères, Paris
- MORGAN Gareth [1986] *Images of Organization*. SAGE PUBLICATIONS, London
- MORIN Edgar [1987] *Penser l'Europe*. Folio actuel, Gallimard, Paris
- MOURITZEN Hans [1990] *The international civil service - A Study of Bureaucracy: International Organizations*. Dartmouth, Aldershot

- NEDERGAARD Peter [1994] *Organiseringen af den europæiske Union - EU's forvaltning det fra et lille lands perspektiv: den danske case*. København
- NONON Jacqueline, CLAMEN Michel [1993] *L'Europe au pluriel, douze pays au singulier*. Dunod, Paris
- NUGENT Neill [1994] *The Government and Politics of the European Union*. The European Union Series, Third Edition, The Macmillan Press Ltd., London
- OLSEN J. P. [1978] *Byråkrati og beslutning*. Universitetsforlaget, Bergen
- OLSEN J P, BRUNSSON N [1990] *Makten att reformera*. Carlsson Bokforlag, Stockholm
- PARSONS Talcott [1951] *Toward a general theory of action*. Harvard University Press, Cambridge (Mass.)
- PARSONS Talcott [1951] *The social system*. Routledge & Kegan Paul Ltd, London
- PEDAMON Michel [1985] *Le droit allemand*. que sais-je, PUF, Paris
- PERETTI, CAZAL et QUIQUANDON [1990] *Vers le management international des ressources humaines*. Editions Liaisons, Paris
- POUVOIR [1994] *Europe, de la Communauté à l'Union*. Revue française d'études constitutionnelles et politiques no 69, Seuil, Paris
- PRATE Alain [1991] *Quelle Europe?* Commentaire Julliard, Paris
- RASMUSSEN Hjalte [1994] *EU-ret og EU-institutioner i kontekst*. Karnovs Forlag, København
- REICHEL Peter [1981] *Politische kultur der Bundesrepublik*. Lesche Verlag
- RIEBEN Henri, MONNET Jean et CHIEVALBAZ Georges-André [1971] *Jean Monnet*. Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Centre de Recherche européenne, Lausanne

- RIEBEN Henri [1989] *Témoignages à la mémoire de Jean Monnet*. Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Centre de recherches européennes, Lausanne
- RIEBEN Henri [1994] *Louise Weiss - L'Européenne*. Fondation Jean Monnet pour l'Europe. Centre de recherches européennes, Lausanne
- RIGAUD Jacques [1984] *Les institutions administratives françaises, vol 1: Les structures*. Dalloz, Paris
- ROGALLA Dieter [1982] *La Fonction publique européenne*. Labor, Collection Europe, Bruxelles
- ROSS George [1995] *Jacques Delors and the European Integration*. Polity Press, Cambridge
- ROUSSEAU Jean-Jacques [1966] *Du contrat social*. GF FLAMMARION, Paris
- ROVAN Joseph [1988] *France-Allemagne - deux nations, un avenir*. Julliard, Paris
- SCHEIN Edgar H. [1994] *Organisationskultur og ledelse*. Forlaget Valmuen, København
- SECRETARIAT D'ETAT AU PLAN [1990] *Entrer dans le XXIe siècle*. Documentation Française, Paris
- SFEZ Lucien [1989] *l'Egalité*. que sais-je, PUF, Paris
- SKIRBEKK Gunnar [1985] *Filosofihistorie 2*. Universitetsforlaget, Bergen
- SOLDATOS Panayotis, LASOK Dominik: [1981] *Les Communautés européennes en fonctionnement*. Bruylant, Bruxelles
- SOLDATOS Panayotis [1989] *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation*. Bruylant, Bruxelles
- SULEIMAN E. N. [1976] *Les hauts fonctionnaires et la politique*. Seuil, Paris
- SYNDICAT DES FONCTIONNAIRES EUROPEENS [1993] *250 QCM sur l'Europe et la politique européenne*. SFE-Bruxelles

TENZER Nicolas, DELACROIX Rodolphe [1992] *Les élites et la fin de la démocratie française*. PUF, Paris

THEVENET Maurice [1986] *Audit de la culture d'entreprise*. Les éditions d'organisation, Paris

TROTIGNON Yves [1984] *La France au XXe siècle*. Dunod, Bordas, Paris

VINCENT Andrew [1987] *Theories of the State*. Basil Blackwelle, London

VIOTTI Paul R., KAUPPI Mark V. [1993] *International Relations Theory - Realism, Pluralism, Globalism*. Second Edition, Macmillan Publishing Company, New York

WEBER Max [1994] *Magt og bureaukrati*. Redaktion Filosofi, Det lille Forlag, Frederiksberg

ZILLER Jacques [1993] *Administrations comparées - Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*. Montchrestien, Paris

ZORGBIBE Charles [1993] *Histoire de la construction européenne*. PUF, Paris

ØRNSTEDT Bettina Irene [1993] Speciale: *Sammenlignende analyse af fransk administration og forvaltning med Fællesmarkedets tjenestegrene og EF-retten - med landbrugssektoren som case*. Forvaltning, Roskilde Universitetscenter, Roskilde

E: ARTICLES

AGENCE EUROPE [1994-1995]

ANDERSEN Svein S., ELIASSEN Kjell A. [1991] *European Community lobbying*. European Journal of Political Research, 20, pp. 173-187

BROWN Andrew D., STARKEY Ken [1994] *The effect of organizational culture on communication and information*. Journal of Management Studies, 31:6, pp. 807-827

COENJAARTS Giel [1992] *Le Droit de la Fonction Publique européenne*. Colloque, Luxembourg les 9 et 10 avril

DUBOIS Louis [1994] *Fonctionnaires et agents des Communautés européennes - Commentaires des décisions rendues par le Tribunal de Première Instance et par la Cour de Justice des Communautés européennes de septembre 1989 à juillet 1993*. *Révue Trimestrielle de Droit*, 30 (2) avril-juin, pp. 237-276

FEATHERSTONE Kevin [1994] *Jean Monnet and the 'Democratic Deficit' in the European Union*. *Journal of Common Market Studies*, Volume 32, No2, June, pp. 149-170

GAGLIARDI Pasquale [1986] *The Creation and Change of Organizational Cultures: A Conceptual Framework*. *Organization Studies*, 7/2, pp. 117-134

GARCIA Pedro de Miguel [1991] *Le régime disciplinaire dans la fonction publique des Communautés européennes*. *RISA*, 2, pp. 277-297

GRENDSTAD Gunnar, SELLE Per [1995] *Cultural theory and the new institutionalism*. *Journal of Theoretical Politics*, 7(1) january, pp. 5-27

HOFFMANN Stanley [1966] *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*. Harvard University Press

JARVAD Ib Martin [1993] *Forvaltning uden mål og med*. *Samfundsøkonomen*, februar 1993:1, DJØF, København

JARVAD Ib Martin [1994] *The Precarious Solidarity among anonymous Market Agents*. Conference: The Individual and the Market, Italian Sociological Association, 27-29 May, Amalfi

JARVAD Ib Martin [1994] *Tysk dom over Maastricht*. *Samfundsøkonomen*, marts 1994:2, DJØF, København

JARVAD Ib Martin [1994] *Liv, Arbejde og Forvaltning*. GadJura, København

KNUDSEN Karsten Ole [1994] *EU-bureaukrati -vækst og vedtægt*. Nordisk Administrativt Tidsskrift, 4, 74. årgang, pp. 395-420

LE SOIR [1993] *Douze étoiles pour Bruxelles*. Le Soir, mardi le 28 septembre, Bruxelles

MORAVCSIK Andrew [1991] *Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community*. International Organization 45. 1, Winter, pp. 19-56

NICOLL W. [1984] *The Luxembourg Compromise*. Journal of Common Market Studies, Volume XXIII No 1 September, pp. 35-43

NOËL Emile [1994] *Perspectives de développement de l'Union européenne*. Exposé, Institut universitaire européen, Florence

SCHMIDT Jan Høst [1994] *Forholdet mellem EU-Administrationen og de Nationale Administrationer*. Nordisk Administrativt Tidsskrift, 3, 75. årgang, pp. 201-211

TAYLOR Paul [1983] *Intergovernmentalism in the European Communities*. (The Limits of European Integration), Columbia University Press, New York, pp. 60-92

Bettina Irene Ørnstedt. Ph.d. - forvaltning, Roskilde Universitetscenter

FORVALTNINGSKULTUREN I EU-KOMMISSIONEN

RESUME AF PH.D. AFHANDLING

Resumeet har til hensigt at referere de væsentligste elementer fra afhandlingen om Kommissionens kultur. Analyseinstrumentet for undersøgelsen af kulturen består af én stor analyse opdelt i fire delanalyser, som hver undersøger et aspekt af Kommissionens administrative funktion; dens historie, dens politiske omgivelser, dens interne virke med eksemplificering i enkelte tjenestegrene. Denne analyse har kunnet gennemføres med hjælp fra Kommissionsembedsmændene som informanter i interviews og gennem min tilstedeværelse i Kommissionens administrationsdepartement i et år.

Strukturen i dette resume er følgende: Først problemformulering og en introduktion til begrebet administrativ kultur (begrebet anvendes også under angivelserne administrationskultur og forvaltningskultur), dernæst resultaterne fra de forskellige delanalyser. Delresultaterne fører frem til afhandlingens endelige konklusion på spørgsmålet om Kommissionens administrationskultur. Sidst i resumeet redegør jeg for metode og teori og diskuterer andre lignende projekter.

PROBLEMFORMULERING

Med henblik på at afdække forvaltningskulturen og undersøge hvad af den består, er der stillet følgende spørgsmål:

1 Hvilke elementer i Kommissionens organisationsform er medvirkende til dens unikke karakter?

2 Hvorfra stammer disse elementer? Er de opstået gennem EU's historiske proces? Er de en følgevirkning af Kommissionens politiske situation og dens kamp for den europæiske fællesinteresse? Eller er det den multinationale karakter, der er afgørende for Kommissionens kultur?

3 Hvordan skal kulturen forstås? Som noget enkeltstående for Kommissionen eller som kendetegnende for hele EU-systemet? Er der en forbindelse mellem Kommissionens interne problemer og EU-systemet?

4 Hvorfor er denne analysevinkel anvendelig? Hvad kan den udsige om organisationen, og herunder i særlig grad de umiddelbart skjulte elementer?

Genstandsfeltet

Genstandsfeltet er Kommissionen, ikke som politisk institution, men som administration. Det ville dog være utopi at tro, at der kan laves en uddybende undersøgelse af hele Kommissionen, og der er derfor kun udvalgt nogle enkelte generaldirektorater. De pågældende er; DGII (økonomi), DGVI (landbrug), DGX (information, kommunikation, audiovisuel politik og kultur) og SDT (oversættelsestjenesten). I disse tjenestegrene har jeg tilbragt imellem en uge og 14 dage med henblik på dels at interviewe en udvalgt gruppe tjenestemænd, dels at observere deres adfærd og lokalernes indretning og endelig at deltage i nogle møder. Det er ikke alle ansættelsesgrupper, der har deltaget. Informanterne til kulturanalysen er udelukkende A-funktionærer, dvs. sagsbehandlere med en akademisk baggrund. I forhold til de andre ansættelsesgrupper i Kommissionen udfører de et konceptuelt arbejde. Udover A-gruppen findes der B-ansatte, som er funktionærer med en 1. dels universitetseksamen. De udfører et arbejde der kan minde om A-funktionærernes, men de har ikke samme grad af ansvar. C-personalet er for størstedelens vedkommende sekretærer og D-ansatte er ufaglærte; såsom vagter, kantinepersonale, postudbringere, chauffører osv.

Afhandlingens struktur

Afhandlingen er bygget op som et kinesisk æskesystem, hvor hvert enkelt kapitel er en selvstændig æske, men indeni er der en ny. Hvert enkelt kapitel fører frem til det efterfølgende. Samtidig er der i opgaven et spring fra makroniveau til mikroniveau og igen til makroniveau: Spørgsmålet om den administrative kultur er en intern problemstilling i

Kommissionen, men for at forstå Kommissionens nuværende situation, må man studere dens historie og dens placering i EU-systemet, som er makroniveau. Dernæst følger der en undersøgelse af Kommissionens interne forhold, dvs. analyse på mikroniveau. Konklusionen begrænser sig ikke til internt niveau, men inddrager hele systemet, og dermed har afhandlingen bevæget sig fra mikroniveau til makroniveau.

AFHANDLINGENS TEORETISKE UDGANGSPUNKT

Hvad er en forvaltningskultur?

Organisationskultur eller virksomhedskultur er et hyppigt anvendt begreb i de merkantile studier. Forvaltningsstudiet og andre politologiske studier har ikke i samme omfang udført tilsvarende undersøgelser af den offentlige administrations kultur. Forvaltningskultur er administrationens virksomhedskultur. Den afspejler de særlige kendetegn, der præger en administration. For eksempel at den ikke er profitorienteret, men derimod skal leve op til et fortolkningsfrit begreb som "almenvællets interesse". Administrationerne skal implementere de beslutninger, som er truffet af politiske institutioner i almenvellets interesse.

For at nå frem til en probat definition, har der været anvendt en række forskellige teoriretninger, der alle beskæftiger sig med forskellige betragtninger af kulturbegrebet. Introducerende undersøges det, hvorledes kultur eksisterer som et samfundselement. Her refereres til Parsons, der også giver en forklaring på, hvorledes kultur dannes. Jeg havde gentagne gange stødt på en definition af kultur som bestående af normer, værdier, symboler og overbevisninger, men havde ikke fundet nogen redegørelse for, hvorfra kultur stammer og hvilket samspil mellem samfundselementer, der resulterer i en kulturdannelse. Parsons opstiller en teori, der forklarer, at kultur er et produkt af en række forskellige individuelle systemer i samfundet. Ud fra dette er jeg nået frem til, at den administrative kultur dannes af det politiske system, det retlige system og af det uformelle normsystem. Administrationer lever i symbiose med det politiske system. Administrationen er en forudsætning for implementering af politiske beslutninger, og det politiske system giver en kompetence til administrationen, som den ikke

selv har i hænde. Det retlige system henviser generelt til samfundets overordnede retssystem, mere specifikt til forvaltningsretten af hvilken administrationens arbejde er retligt reguleret, og til de interne formelle regler i organisationen. Det uformelle normsystem er de normer, der eksisterer blandt de ansatte og regulerer deres adfærd.

Følgende definition kan derfor udledes: Den administrative kultur består af de normer, værdier og symboler, der er produceret af en række systemer (retssystem, politisk system og uformelt normsystem), og som afspejler en administrations partikularitet. Den administrative kultur er altid en bureaukratisk kultur med reference til Max Webers brug af bureaukrati. Den bliver kun synlig gennem handlinger.

Hvis man skal udlede kulturen i en organisation, må man studere handlinger, men de skal undersøges i deres kontekst. Kulturteori er en hermeneutisk videnskab. Derfor må man finde ud af, hvilke elementer i en organisation eller i en tjenestemands arbejdsliv, der skal fokuseres på for at forstå en organisations kultur. De interessante elementer er de, der hidrører fra de ovennævnte systemer; retssystem, politisk system og uformelt normsystem.

Hvad kan en kulturundersøgelse specifikt afdække?

Kultur er, som før angivet, en samling af elementer fra en række systemer, der påvirker en organisations virke. Kulturen udvikler sig med organisationen og afspejler organisationens historie, dvs. begrebet fortæller, hvad der er sket gennem tiden i organisationen. Derudover angiver den, hvad der er organisationens særlige kendetegn, og hvilken situation den befinder sig i eller bør befinde sig i; dvs den kan anvendes normativt.

En kulturanalyse har den metodiske fordel, at den er generel og indeholder stor fleksibilitet. På forhånd undersøges hverken et fastlagt tema eller en specifik magtrelation. Forskeren har altid fra starten nogle antagelser, der præger arbejdet, men hvis disse ikke kan verificeres, indeholder kulturanalysen tilstrækkelig fleksibilitet til at kunne bevares som analyseinstrument med modifikationer.

Hvorfor er det interessant at anskue Kommissionen på denne måde?

Kommissionen er oplagt som emne. For det første medfører det multikulturelle islæt, at ansatte, som med begrundelse i forskellig nationalitet, er konfronteret i deres arbejde med forskellige traditioner, moralkodeks, arbejdsmetoder og generel adfærd. Det kan give mange konflikter, men det er også en del af Kommissionens charme. Hvilken indflydelse har det multinationale særpræg på den administrative kultur? Har alle nationale kulturer ligeartet indflydelse?

For det andet befinder Kommissionen sig i et gråt område, hvad angår dens funktion og rolle. Er den kun et politisk organ eller er den også en administration? Max Weber påpegede faren ved en sammenblanding af de to typer institutioner. Kan de to områder kombineres eller er der tale om en dysfunktion, således at kulturen er et dysfunktionelt element i Kommissionens organisation? Dette vendes der tilbage til senere i resumeet.

Hypoteser

Som det er med al forskning, var udgangspunktet et sæt hypoteser om Kommissionen som arbejdsplads, om tjenestemændenes syn på Kommissionen, både som politisk organ og som administration og om essensen af den administrative kultur. Jeg har måtte revidere og modificere mine antagelser, og en række af mine opfattelser viste sig ikke at kunne bære. Nedenfor nævnes de vigtigste:

Kommissionens administrative kultur er forskellig, og der findes flere kulturer. Der er ingen homogenitet. Den har nogle fælles elementer, men generaldirektoraternes særpræg medfører, at kulturen bliver meget anderledes i de enkelte DG'er. Den hypotese var den gældende i lang tid, indtil det blev klart, at vel kan kulturen være meget forskellig, men fælleselementerne er så stærke, at forskelligheden får en minimal betydning. Reglerne og procedurerne, som støtter sig på en lang tradition, er et vigtigt fundament for Kommissionens virke og skaber en homogenitet i denne.

Fejlagtig er ligeledes antagelsen om de ansatte A-funktionærers solidaritetsfølelse og stræben efter en faglig fællesinteresse. Stik imod al forventning kunne det konstateres, at individualisme præger store dele af personalepolitikken og omgangen blandt kolleger.

Interviewene peger på dette forhold og delanalyserne af historien og af det politiske system viser, at det er historisk og politisk betinget. Kommissionen har ellers med brug af sit stjernesymbol forsøgt at skabe indtrykket af en korpsånd. Men for at have en korpsånd, må der være en fællesskabsfølelse. Det kunne være en europæisk fællesinteresse, men dens eksistens er tvivlsom. Blandt europæiske borgere findes der en meget udbredt misforståelse: "Eurokraterne i Bruxelles har bestemt, Opfattelsen er kort og godt, at Kommissionens embedsmænd bestemmer politikken i Europa. Men hvor der ikke er fællesskab, fælles målsætninger og solidaritetsfølelse, er der ikke ressourcer til at udgøre en sådan magtfaktor!

Resten af de nedenfor nævnte hypoteser viste sig at holde:

Kulturen forventes at bestå af 1) nogle faste elementer institueret fra begyndelsen. De er alle fransk-inspirerede. 2) indflydelse fra tjenestemændenes nationale kultur. 3) sektorielle kulturer, dvs. de forskellige ressortområder.

Kulturen har gennemgået en ændring fra at have været udelukkende fransk, til at Kommissionen igennem tiden har dannet sin egen administrative stil, men den er stadig meget fransk.

Hierarkiet er meget stift og tungt at arbejde under. For at opnå en fleksibilitet er der en tendens til, at tjenestemændene danner deres egne uformelle grupper, som udelukkende har en professionel målsætning. De kan være dannet på tværs af generaldirektoraterne eller internt i disse. Formålet kan være at modificere arbejdsprocedurerne, at udveksle erfaringer og information. Men det kan også være en måde at ignorere ledelsen eller direkte modarbejde den, især i de generaldirektorater der fungerer dårligst.

RESULTATER

Analysen er delt op i fire mindre analyser: historisk, politisk, organisatorisk og sociologisk. Her i resumeet er de enkelte analysers delkonklusioner opregnet.

Historisk analyse: Den er opdelt dels i en diskussion af Jean Monnet og hans handlinger for

en fortsat europæisk integration og dels i en kort gennemgang af Kommissionens institutionelle udvikling.

Jean Monnet (1888-1979) var en mand af simpel herkomst og uden akademisk uddannelse. Hans forældre var cognacproducenter, og det var forventet, at Jean Monnet skulle drive forretningen videre. I kapitlet er der en beskrivelse af en del af hans mange tiltag og tankegang. Han var demokrat og ville at den europæiske integration skulle foregå tæt på og implicere det europæiske folk. Her er et paradoks, eftersom EU-systemet er et lukket system, som det europæiske folk ikke kan overskue og ikke har megen viden om. Jean Monnet ønskede ikke fra begyndelsen af, i hans udkast til Traktaten om det Europæiske Kul- og Stålfællesskab, institutioner som Ministerrådet og Parlamentet, men kun et supranationalt beslutningsorgan (Den Høje Myndighed). Konsekvensen af denne holdning blev, at der iboende i systemet opstod et demokratisk underskud, som de sidste bestemmelser i Unionstraktaten, om mere kompetence til Parlamentet, retter lidt op på. De efterfølgende generationer kan konstatere deres egen fallit i deres manglende evne, måske manglende vilje til at ændre systemet! Jean Monnet ville gerne virke folkelig og følte stor beundring for "de franske bønders", "les campagnards" evne til at se fornuftigt på tingene og deres klarsyn. Det var også egenskaber, som han selv var i besiddelse af og gjorde stor brug af. Alligevel var han i sit arbejde omgivet af "crème de la crème" af den franske administration og af europæiske politikere. Han ville kun have de dygtigste til at arbejde for ham. I øvrigt har mange af hans tidligere ansatte spillet en fremtrædende rolle i EU-systemet, Pierre Uri, François Fontaine og Etienne Hirsch o.a. Jean Monnet var folkelig, men også elitær i en meritokratisk og teknokratisk betydning.

I forbindelse med kapitlet om Jean Monnet diskuteres spændingen mellem de interguvernamentale og supranationale elementer i systemet. Jean Monnet var overbevist tilhænger af supranationalt samarbejde og var føderalist, men Kommissionen og Domstolen er de eneste supranationale institutioner i systemet. Samarbejdet er stort set interguvernementalt, og udviklingen har været en spill-over effekt, hvor samarbejdsområder medtages som en naturlig følge af et allerede eksisterende samarbejdsområde, dvs. en neofunktionalistisk udvikling. Det har nærmest været en udvidelse i det ubevidste! Udviklingen, som produkt af spill-over effekten, har afstedkommet en uoverskuelig bureaukratisering. Jean

Monnet var imod et fast korps af EU-tjenestemænd og havde forestillet sig en ad-hoc løsning. Han ønskede også, at udviklingen skulle foregå trin for trin inden for præcist afgrænsede områder; f.eks. var han modstander af EØF, da han mente, at et indre marked ville blive ukontrollabelt.

I kapitlet om Kommissionens udvikling vises det, at Kommissionen aldrig har fundet sin plads i systemet, men har forsøgt at tilpasse sig det. I begyndelsen under Jean Monnet var den Høje Myndighed i Kul og Stål Fællesskabet (den nuværende Kommission), et beslutningsorgan med besluttende myndighed over medlemsstaterne. Men medlemslandene fulgte ikke dens beslutninger og fortsatte med at føre deres egen politik. I øvrigt blev Jean Monnet upopulær i de franske politikerkrede og fik intet mandat til at have en ledende post i et internationalt samarbejde. Han trådte tilbage som formand for den Høje Myndighed i 1954 og i 1955 dannede han sin egen aktionskomite, der deltog i flere af de efterfølgende tiltag hen imod den europæiske integration.

Med Romtraktaten blev Ministerrådet beslutningsorganet og Kommissionen beholdt de kompetencer, den har i dag. Men det betyder også, at Kommissionens handlinger er en balanceakt imellem at varetage den europæiske fællesinteresse og stille medlemslandene, dvs. Ministerrådet, tilfreds. Jeg sætter i øvrigt spørgsmålstegn ved eksistensen af den europæiske fællesinteresse, da de nationale interesser influerer på så mange niveauer i Kommissionen (udddybes senere), at der ikke er megen plads til en sådan.

Politisk analyse

Kapitlet er tænkt som en kort diskussion af baggrunden for det europæiske samarbejde - ved at forstå en stats natur -, og hvilke årsager der kan ligge bag et internationalt samarbejde.

Staten befinder sig også i en balanceakt i mellem at varetage sine egne statslige interesser og sin befolknings interesser, som ikke altid er overensstemmende. Det kan også gælde i et internationalt samarbejde, hvor befolkningen ikke altid kan støtte op om statens handlinger (med reference til Maastricht-afstemningerne).

Det komplekse forhold mellem medlemsstaterne og EU-systemet drøftes også i kapitlet.

Det er et dialektisk forhold, forstået således, at medlemslandene har skabt EU med henblik på at tilvejebringe et europæisk samarbejde. Gennem den erkendelse skabes der en nødvendig dynamik imellem de to. Det er vigtigt at komme den erkendelse i hu i en tid, hvor flere og flere områder inddrages i samarbejdet og suverænitet afgives til fordel for den europæiske integration. Der er en tendens til fra medlemslandenes side at sætte et skel mellem dem og de europæiske institutioner: Medlemslandene må snart tage deres ansvar for, at de siden 1952 har besluttet sig for et europæisk samarbejde, i stedet for at overlade ansvaret til "Bruxelles" (Kommissionen). Medlemslandene er en del af systemet og de er repræsenterede i Ministerrådet, én af de stærkeste institutioner.

Desuden anvendes Durkheim til at påvise, at et samarbejde hvor fællesinteressen sættes til side til fordel for jagten på egen privat interesse, i dette tilfælde de nationale interesser, nedbryder samarbejdet på længere sigt. Paradokset er, at et system med en arbejdsdeling let kan udvikle en egoisme, som truer systemets overlevelse. Overført til EU betyder det, at gennemtrængningen af nationale interesser i det europæiske samarbejde, kan have nogle uheldige konsekvenser på længere sigt, og måske er det også en del af forklaringen på den krise, det europæiske samarbejde netop befinder sig i.

Der gennemgås kort relationen mellem Kommissionen og de andre institutioner. Formålet er at beskrive den magtkamp, der forgår i systemet mellem Kommissionen, Ministerrådet og Parlamentet. Kommissionen har kunnet og kan stadig endnu drage fordel af den outsider-placering som Parlamentet har i systemet. Men Kommissionen kan også komme i klemme mellem de to andre institutioner, og det kan have budgettære konsekvenser for den.

Organisatorisk analyse

1) *Kommissionen som administration og arbejdsplads.* Tjenestemændene konfronteret med et hierarkisk system i flere henseender: Der er en indbygget konflikt mellem kabinetterne og generaldirektoraterne. Kabinetterne har mandat fra Kommissæren til at gribe ind i alle anliggender i generaldirektoraterne. I mellem generaldirektoraterne er der et hierarki, hvor

nogle områder har større prestige og andre er miskrediterede. Endelig er et generaldirektorat organiseret efter det almindelige linie-stab princip. Det er et stift hierarki med en generaldirektør øverst og kontoret som basisenhed. I en undersøgelse af de nyansatte unge tjenestemænds arbejdsforhold, viste det sig, at de havde problemer med kontakten til hierarkiet. Hovedreglen foreskriver, at alle dokumenter skal involvere hele hierarkiet og have generaldirektørens underskrift. Men et er princip, noget andet er realitet.

2) *Personalepolitikken*. Andet kapitel er en undersøgelse af personalepolitikken, hvis den ellers eksisterer! Der er personalepolitiske bestemmelser, men der er ingen sammenhæng mellem dem, således at det er muligt at tale om en kohærent og samlet politik. Omstændighederne influerer meget. Personalepolitikken skaber ikke sammenhold, men øger tværtimod individualitetsfølelsen hos tjenestemændene. De føler sig meget isolerede i arbejdet, med kun en professionel kontakt til deres kolleger, begrænset kontakt til chefen. De fleste har aldrig hilst på deres generaldirektør. Endelig føler de sig ikke integrerede i Bruxelles.

Sociologisk analyse

Analysen bestod af fire kulturundersøgelser i DGVI (landbrug), DGII (økonomi) DGX (information, kommunikation, audiovisuel politik, kultur) og SDT (oversættelsestjenesten). Kulturen belyses gennem interviews og observationer.

Generaldirektoratet for landbrug har haft og har til stadighed stor indflydelse. Landbrugsordningerne udgør f.eks. 52% af EU-budgettet. Hierarkiet er tungt og strift. Generaldirektøren er autoritær, og informanterne var generelt kritiske, når de talte om ham, især dem der er højt placerede i hierarkiet. De andre kender ham ikke! Der er en "esprit de corps", en korpsånd, hvor de ansatte er stolte af at arbejde inden for et så vigtigt område. De har følelsen af, at de regerer Europa, når det gælder landbrug. Derudover er der mange ansatte med en agronom- eller veterinæruddannelse, hvilket medfører, at der er en form for fagligt sammenhold mellem dem, og de føler, at de deler nogle fælles værdier. Der er også en del ansatte med stor anciennitet. Nogle har endda arbejdet i DGVI næsten fra EØF's begyndelse. Andre af dem er yderligere stærke personligheder. Deres tilstedeværelse betyder, at DGVI har en stolt tradition, og den kan de yngre leve på. På trods af alt, er DGVI ikke et populært

ansættelsessted, og det har flere ubesatte stillinger. Det kan skyldes, at det er velkendt i Kommissionen, at generaldirektøren er autoritær og styrer generaldirektoratet med jernhånd, at området ikke har den store prestige hos yngre funktionærer, at det er et meget stort sted, at DGVI's indflydelse er på retur, at der kræves meget af de ansatte og at der er et stort pres på disse for at administrationen kan blive optimal. Generaldirektoratet opererer med mange midler, så fejl kan være fatale. De ansatte er ikke udpræget tilfredse med deres arbejdsforhold. Informationsniveauet er ringe, og DGVI gør intet for medarbejderuddannelse. Det er et af de generaldirektorater, der ikke har udarbejdet en 2 årig uddannelsesplan. Der findes intet arkivsystem, men det er et generelt træk ved Kommissionen. De ansatte har et personligt forhold til deres sagsmapper, dvs. de beholder dem på deres kontor, og hvis de rejser fra generaldirektoratet, så rejser sagsmapperne med!

DGVI har stor kontakt til alle former for landbrugsorganisationer, dog mest de store europæiske som COPA. De ansatte er også i regulær kontakt med de nationale administrationer, og det gælder alle nationaliteter uden forskel, men det må have sine fordele, at generaldirektøren er fransk (han har haft to forgængere, som begge er franske), og at han varetager kontakten til den franske administration og til de franske landbrugsorganisationer.

Kulturen i DGVI er uden tvivl fransk. Sproget er fransk; dog mødte jeg tjenestemænd, der talte meget dårligt fransk og foretrak at tale engelsk. Procedurerne og reglerne er franske. Selv eksistensen af en korpsånd angiver, at der er en fransk kultur.

Generaldirektoratet for økonomi, DGII har ikke den indflydelse på EU-politikkerne, som det var forventet. Det er de ansatte også skuffet over, og flere af informanterne beklagede sig over en manglende målsætning og koordinering af arbejdet. Det er svært at sige noget samlet konkret for hele DG'et, da de enkelte direktorater er forskellige. Alligevel er der en vis homogenitet i DG'et, da hovedparten af de ansatte har en økonomisk uddannelse, og de udfører næsten alle en eller anden form for analyse af enten medlemsstaternes økonomiske situation eller af EU-politikkerne, men det er kun rekommandationer.

DGII har stor kontakt til de andre generaldirektorater og til de nationale administrationer, men selvfølgelig ikke til lobbyister.

Meget af arbejdet, ca. 75% i følge deres eget udsagn, foregår på engelsk og ikke på fransk. Det kan forklares med, at DGII selvfølgelig har en del kontakter til andre internationale organisationer og til internationale banker, hvor sproget hovedsageligt er engelsk.

Kulturelt er det også svært at placere. Mange af procedurene er franske, men i nogle af direktoraterne forekommer arbejdsformen mere at være angelsaksisk. Arbejdet har ikke altid sit udgangspunkt i en note, men kan i stedet klares over telefonen. Noterne er ikke skrevet i den standardiserede kartesianske stil, men er mere løstskrevne ord og forklaringer. Jeg nåede frem til, at der er en kultur, som er dobbeltsidet. Vigtige spørgsmål behandles efter procedurer, som kommer fra en fransk kultur, og det forekommer mig, at al arbejde øverst i hierarkiet følger den samme kultur. Den anden side er en hverdagskultur, som dannes især af lederens værdier og normer, af arbejdets karakter og af nationalitetssammensætningen i tjenestemandsgruppen. Den kultur er en blanding af flere nationale kulturer afhængigt af direktorat og afdeling/kontor, men der er en tydelig angelsaksisk indflydelse.

DGX information, kommunikation, audiovisuel politik, kultur er meget problematisk at analysere, da der ingen homogene elementer findes. De ansatte har en blandet uddannelsesbaggrund og erhvervserfaring. Nogle har en traditionel uddannelse og ministeriel erfaring. Andre har erfaring som journalister og andre liberale erhverv og har aldrig før stiftet professionelt kendskab med en administration. DGX arbejdsopgaver er multiple: politiske, administrative og kreative. DGX har til opgave at sørge for Kommissionens image, og dens kontorer i medlemslandene hører under DGX's administration. Det skal administrere en audiovisuel politik og en kulturpolitik. Det har ansvaret for en række programmer inden for områderne. Endelig udgiver det Kommissionens personaleblad. DG'et hører til et af de mellemstore DG'er, og alligevel er DG'ets kontorer spredt på syv forskellige bygninger, hvilket er meget og det skaber en del distance mellem de pågældende kontorer og hovedbygningen.

DGX har en vifte af kontaktgrupper, afhængigt af arbejdets art. Det kan dreje sig om lobbyister, om kontakter fra de grafiske fag, om kontakter i forbindelse med organiseringen af udstillinger og andre aktiviteter.

DGX's kultur er diffus, og der er endda ansatte, der stiller spørgsmålstegn ved eksistensen

af en administrativ kultur, men det *er* tilfældet, eftersom DGX deltager i Kommissionens administrative procedurer. Det forholder sig som i DGII, hvor hierarkiets øverste lag er præget af en fransk kultur, hvorimod de underste niveauer er meget blandede. Under interviewene nævnte de ansatte flere gange, at der er en "american style"!

Min analyse af SDT, oversættelsestjenesten er ikke vellykket. Der er flere årsager hertil. For det første var det umuligt at få interviews med et tilstrækkeligt antal frankofone oversættere, og dermed er antallet af informanter for hele SDT for lavt. Desuden er der i blandt informanterne danske oversættere, hvilket er uheldigt, når afhandlingen ikke ellers beskæftiger sig med danske forhold. For det andet dækker undersøgelsen ikke størstedelen af oversættelsestjenesten, men kun en enkelt temagruppe. Forskellen fra temagruppe til temagruppe er dog ikke særlig stor, da de er opbygget efter samme princip. Det var ikke muligt at få adgang til de horisontale afdelinger. Det skortede ikke på vilje hos de ansatte, men tiden satte sin egen begrænsning.

SDT er opdelt i temagrupper, og hver temagruppe er opdelt i sproggrupper (de officielle sprog). Kulturen i sproggrupperne er meget forskellig, da de er udpræget nationale. Oversætterne har et funktionelt nærmest et "Taylorsk" forhold til deres job. Kontakten til deres udenlandske kolleger er begrænset og sker kun som en følge af eget initiativ. Uden for arbejde ser en del af dem venner af anden nationalitet, og nogle af dem er også udenlandsk gift.

KONKLUSION

Igennem delanalyserne har det været muligt at udlede forvaltningskulturen og administrationsmodellen. Konklusionen i afhandlingen redegør for deres partikularitet.

- Kommissionen har udviklet en egen administrationsmodel, der kan karakteriseres med følgende kendetegn: Det er en politiseret administration, dvs. at der er mange interne magtkonflikter og mange handlinger er et dække over nogle andre. De metoder der anvendes er politiske for at opnå magt og indflydelse. Endelig er der tilstedeværelsen af kabinetterne.

- Tilfældig anvendelse af regler og procedurer. Det er en konsekvens af det politiske islæt. Reglerne gælder ikke altid. Der er undtagelser. Jeg tror, at det kun er få procedurer, der følges konsekvent. Jeg har ikke stødt på nogle.

•Åbent bureaukрати. To ord i næsten modsætning. Kommissionen er faktisk et meget åbent sted. Jeg har kunnet få adgang til alt med undtagelse af de ugentlige Kommissionsmøder. Analyserne af de udvalgte DG viser også, at Kommissionen er åben for kontakt og for at udlevere dokumenter. Der er udarbejdet en vejledning, der forklarer hvordan man som ekstern får adgang til dokumenter. Mange af generaldirektoraterne har en vifte af eksterne kontakter, især mange lobbyister.

•Individualisme og ingen korpsånd. Det er ikke helt korrekt, da DGVI tilsyneladende har en "esprit de corps", men det er også eneste sted, hvor jeg har stødt på det fænomen.

•Demoraliserede tjenestemænd. Det er en følge af de dårlige immaterielle arbejdsbetingelser, som de er underlagt. De har sikkerhed i ansættelsen, men deres karriere er enten automatisk efter anciennitet eller efter personlige forbindelser. Når det gælder de øverste karrieretrin udpeger de europæiske regeringerne ofte én blandt deres egne. Det er de såkaldte politiske stillinger. Kabinetsmedlemmer, som ofte ikke er tjenestemænd, får også en høj stilling ude i tjenestegrenene efter endt periode. På den måde bliver karrierevejen blokeret for den menige A tjenestemand. Et almindeligt karriereforløb er fra A8 eller A7 til A4. Fra A3 til A1 er det politiske ansættelser. Men det er ikke kun karrieren, der er problematisk. Medarbejderuddannelserne minder mest om en stor aftenskole. Nogle af kurserne er gode, men der findes også en del kurser der ikke burde tage tid fra arbejdet. Det værste er, at motivationen for at deltage i kurser, skal komme fra tjenestemanden selv. Chefen opfordrer ikke til det og kurserne forbedrer ikke karrieremulighederne, selv om der i hovedparten af generaldirektoraterne er udarbejdet toårige uddannelsesplaner. Der er ingen sammenhæng mellem karriere og kurser. Der er ikke særlig meget kontakt mellem ansat og chef, men den ansatte er alligevel afhængig af chefen. Arbejdsbetingelserne er afhængige af, om chefen er en X eller Y leder, dvs. at det er nærmest tilfældigt, om den ansatte får adgang til information, deltager i kurser, har medindflydelse og har ansvar i arbejdet. Kommissionen kræver heller ikke af dens ledere, at de har lederevner eller at de har en ledelsesbaggrund. Der er mange X ledere.

Den administrative kultur

Hele undersøgelsen påpeger, at den administrative kultur er multikulturel, MEN fransk administrativ kultur har præget Kommissionen meget. Trods forventning har den tyske kultur ikke haft den store indflydelse, bortset fra at have leveret mødellen for DG'ernes organisering, (mange ministerier i Frankrig er dog struktureret efter samme model). Angelsaksisk kultur er ikke undersøgt, men det forekommer, at dens fleksibilitet og pragmatisme er fordelagtig for visse af Kommissionens arbejdsopgaver, hvor et regelret, stift og tungt hierarki ikke er hensigtsmæssigt.

Jeg konstaterede, at forvaltningskulturen er hierarkisk todelt, hvor den øverste del består af en

politisk kultur, der kan tilføre organisationen den styring og kontrol, der er behov for i en politisk organisation med ca. 14000 fastansatte tjenestemænd. Denne del af forvaltningskulturen tilkendegiver sig i de procedurer og regler, der gælder overalt i Kommissionen. Der findes en række dokumenter, der indeholder regler for al administrativ handlen. Inspirationen er fransk, hvilket i en historisk synsvinkel er logisk og ikke overraskende. Emile Noël kom fra den franske centraladministration og havde stillingen som generalsekretær i Kommissionen i ca. 30 år. Han har kunnet overføre mange af de franske procedurer til Kommissionen.

Det nederste lag af forvaltningskulturen er generaldirektoraternes individuelle hverdagskultur, som er et sammensurium af forskellige elementer: sektorkulturen, tilstedeværelsen af forskellige nationaliteter, omgivelser herunder eksterne kontakter, "produkt", intern og ekstern magtposition. Da hverdagskulturen ikke er homogen, kan den ikke byde den styring og kontrol, som den politiske kultur producerer. Hverdagskulturen har ingen betydning for Kommissionens virke og undertrykkes af den politiske kultur. Underordningsforholdet giver den fordel, at der er basis for en koordination mellem DG'erne og at der er centralt i Kommissionen en kontrol og styring med hele Kommissionens arbejde. Den negative side er, at der i DG'erne ikke er en homogenitet mellem de to delkulturer, at generaldirektoraternes særlige kendetegn ikke tilgodeses, men at alt, selv personalepolitikken, er centraliseret. Det medfører, at DG'erne har ringe indflydelse på deres interne forhold, og at der er en ringe grad af sammenhold og koordinering internt i DG'erne, som indvirker på de ansattes motivationsevne.

Forvaltningskulturen består af de to delkulturer som en følge af den dobbeltrolle, Kommissionen har som både politisk organ og administration. Kommissionens interne problemer er opstået som en følge af eksistensen af en tosidet ikke harmonisk kultur, som er et udtryk for den specielle situation, Kommissionen har i det europæiske institutionelle system.

Hvad kan den konstatering af kulturen anvendes til?

Sammenblandingen af den politiske og den administrative funktion har en negativ indflydelse på Kommissionens virke. Sammenblandingen gør den administrative kultur til en dysfunktion

i Kommissionen. Derfor må Kommissionen afgive en af funktionerne. Kan Kommissionen udelukkende være et politisk organ? Næppe!, Der er allerede sket en stor ændring i Kollegiets arbejdsform og image. Delors var en stærk leder og har betydet politisk en del for den europæiske integration. Der er ingen tvivl om, at medlemslandene overvåger, hvordan den nye Kommission under Santer håndterer problemerne. Medlemslandene tillader ikke Kommissionen at videreføre den politiske rolle, den har haft under Delors. Er der overhovedet brug for Kommissionen som politisk organ? Kommissionen har været en dynamo for den europæiske integration, især i den negative tid i midten af 60'erne og i det meste af 70'erne frem til Delors udnævnelse som Kommissionsformand i 1985. Den har været et modspil til et stærkt Ministerråd, hvor de nationale interesser er repræsenterede. Men situationen er begyndt at ændre sig mod større indflydelse til Parlamentet, således at det dynamiske element i fremtiden vil være samspillet og kampen mellem Ministerrådet og Parlamentet. Kommissionen vil opleve i fremtiden, at mange af diskussionerne vil foregå mellem de to førnævnte institutioner. Kommissionen har kunnet drive sit eget magtspil ved at balancere mellem Parlament og Ministerråd. Det vil den ikke kunne gøre i fremtiden.

Kort og godt skal Kommissionen koncentrere sig om at administrere; først og fremmest skal den øge kontrollen, så svindel kan diminueres. Den skal kun beholde initiativretten, når det drejer sig om modifikationer eller opfølgning af allerede vedtagne direktiver. Ellers må initiativretten være placeret hos Parlamentet. Parlamentet har ry for at være uansvarligt, men i det øjeblik hvor det får et større ansvar, vil det også leve op til det.

Det forslag vil skabe et system, der er gennemsigtigt og enkelt. Kommissionen har nogle arbitrære kompetenceområder. Det er svært at gennemskue, hvem der bestemmer hvad. Samtidig vil mange af Kommissionens interne problemer kunne løses. Der ville ikke være behov for et kabinetsystem, som sammen med Kollegiet er det politiske led i Kommissionen. Det ville ikke længere være "nødvendigt" med politiske ansættelser i Kommissionen. Det ville være meritokratiske kriterier, der ville være afgørende for advancement. Det stive tjenestemandssystem ville kunne afskaffes. Der ville ikke være behov for livstidsansættelser inden for alle stillingskategori. Meget af arbejdet ville kunne udføres af ansatte på korttidskontrakter. Alt i alt ville motivationen hos de ansatte kunne forøges. Den høje løn er i dag ikke en motivationsfaktor, tværtimod får den tjenestemændene til at blive i

organisationen, især de fra de Sydeuropæiske lande, selv om de helst ville rejse. Hvor kan de finde et job til mere en 40.000 kr. netto? Undersøgelsen viser også, især blandt de unge, at det er lønnen og selvfølgelig det internationale miljø, der trækker. Det er ikke det ideologiske aspekt i den europæiske integration, og det er et fåtal der kender historien bag EU.

Med en Kommission som kontrol- og administrativt organ, ville den europæisk fællesinteresse kunne varetages.

Det her er kun et resume. Hvis læseren ønsker flere fakta og argumentation, henvises der til afhandlingen.

Efter at have præsenteret resultaterne, vil den resterende del af resumeet overgå til at forklare nogle metodiske og teoretiske overvejelser, herunder en præsentation af empiri og andet kildemateriale.

TEORETISKE OVERVEJELSER

I begyndelsen af resumeet er det teoretiske udgangspunkt for kulturanalysen beskrevet. Undervejs i afhandlingen er der også anvendt andre teoriretninger og teoretikere. Alligevel benytter opgaven sig ikke af en bestemt teori, men er holistisk, eklektisk og multidisciplinær. Det er forsøgt at belyse en kompleks problemstilling som Kommissionens administrationskultur, ved at hente konstateringer, sammenhænge og hypoteser fra politologi, sociologi, retsteori, sprogteori og andre humanistiske videnskaber. Det er muligt at benytte andre og flere discipliner, end de her nævnte. Udvalget er begrænset af min faglig kunnen.

Igennem tidligere studier har jeg fundet stor interesse for Emile Durkheim og for teorien om arbejdsdeling i samfundet. Den er nyttig til at forklare baggrunden for samarbejde og selve interessebegrebet. Ellers, er der hovedreference til teoretikere som Montesquieu, de Tocqueville, Rousseau, Crozier, Weber, Parsons og Gadamer. Derudover er der benyttet andre teoretikere i forbindelse med anvendelse af analyseredskaber og hypoteser fra integrationsteori, statsteori, organisationsteori, retsteori, sprogteori og i mindre grad filosofi.

Montesquieu, de Tocqueville, Durkheim, Crozier, Weber og Parsons har en funktionel indgangsvinkel til fælles. De er alle funktionalister, selv om den måde at anskue et samfund på først fik navnet i dette århundrede, lang tid efter Montesquieus, de Tocquevilles og Durkheims værker. Man må spørge, hvorfor den indgangsvinkel er så anvendelig, at den er benyttet i gennem flere hundrede år og har overlevet selv samfundsudviklingen fra det traditionelle samfund over det industrialiserede samfund til informationssamfundet?

I følge funktionalisterne udgør samfundet en organisk enhed, hvor samfundselementerne eksisterer, fordi de er nødvendige og har en gavnlig virkning for helheden. Funktionalisme er at studere samfundet med den forudsætning, at samfundets elementer eksisterer i harmoni med hinanden. Samfundsinstitutioner og normer fremkommer gennem samfundets kamp for overlevelse. De har alle en funktion. Samfundet studeres for at finde ud af, hvorfor der er harmoni eller hvordan harmoni kan bevares ved ændring af samfundsstrukturen. Funktionalismen indeholder et konservativt element og der er heller ingen af de førnævnte teoretikere, der er revolutionære. Funktionalisme har i øvrigt sin modsætning i kritisk teori.

Merton har modificeret dette udgangspunkt ved at tilføje et begreb som dysfunktion. Han har kunnet konstatere, at et samfundselement også kan have en dysfunktion. Det betyder, at et element i samfundet ikke altid har en gavnlig virkning for helheden, men derimod en negativ indflydelse. Merton gør op med det konservative grundsyn i funktionalismen.

Hvorfor har jeg benyttet denne indgangsvinkel for kulturanalysen af Kommissionen?

Kultur afslører som tidligere nævnt en organisations tilstand og virke. Med et funktionalistisk udgangspunkt kan forvaltningskulturen i Kommissionen undersøges for at udlede, hvilken virkning og indflydelse den har på Kommissionens virke. Udgangspunktet var at forstå de elementer i Kommissionen, der sikrer dens overlevelse. Det som jeg kunne konstatere, ved hjælp af funktionalismen, er at der er elementer i Kommissionen, som repræsenterer en dysfunktion. Derfor kommer kulturen også til at afspejle en dysfunktion. Det er ikke elementerne i sig selv, men det er sammenblandingen af dem, der har en uheldig virkning på den administrative kultur.

METODISKE TANKER

En kvalitativ empirisk forskningsteknik

Interviewet er den vigtigste datakilde i afhandlingen. Det er en tidskrævende form, og det er ikke altid nødvendigt at anvende denne forskningsteknik. I afhandlingen var det oplagt, eftersom emnet var forholdsvis uforsket og ukendt. Der findes nogle enkelte studier, som berører de forskellige aspekter, der er medtaget i afhandlingen. Interviewet blev valgt for at give viden om emnet, for at vurdere indholdet i mange af Kommissionens dokumenter og for at supplere de allerede eksisterende undersøgelser. Interviewene deler sig i to grupper, hvoraf den ene, der udgør 72 interviews, er basis for den egentlige sociologiske kulturundersøgelse i de udvalgte generaldirektorater, dog yderligere 12 til belysning af SDT. Den anden gruppe har været anvendt til de resterende analyser, dvs. til at supplere den historiske viden, til at belyse Kommissionens administrative funktioner og til at undersøge personalepolitikken (én ting er at læse programmer og formålserklæringer, en anden er virkeligheden). Der er der udført 35 interviews. Derudover er der kasseret en del interviews af forskellige årsager. I resumeet vil der ikke fremgå en diskussion af interviews som metode, og hvilke problemer jeg stødte på undervejs i undersøgelsen. Jeg har ikke været konfronteret med problemer, der er udover hvad man kan forvente, når der anvendes en empirisk metode.

Til de empiriske data hører også observationer af forskellig art. De kan også inddeles i to grupper. Den ene gruppe observationer er noteret ned, den anden gruppe er de observationer, som jeg har gjort i Kommissionen i dagligdagen. Det har været i forbindelse med arbejde, under kaffepauser, rundtur i bygningerne, under indkøb i Kommissionens supermarked osv. Disse er langt de vigtigste, men også de mest svage og problematiske, da de ikke er noteret ned nogle steder, men eksisterer kun som indtryk hos mig. Det er en umulighed at notere ned, når man som privatperson befinder sig i "interessante situationer".

Kommissionens dokumenter

For at kunne verificere nogle af informanternes udsagn, som forekom mig problematiske, er der anvendt mange af Kommissionens dokumenter. Et dokument man ikke kan undgå at

studere, er personalevedtægten som indeholder alle personalepolitiske bestemmelser. Men der har været en række andre vigtige dokumenter, som havde betydning for afhandlingen.

De kan dog ikke bruges alene, som tidligere nævnt. Interviews har været nødvendige for at belyse, om der er et skel mellem principper og faktiske forhold, hvilket er tilfældet.

Generel faglig litteratur

Som angivet i begyndelsen af dette papir, har jeg læst forskellige teoretikere kritisk for at udlede den teoretiske vinkel af begrebet "den administrative kultur". Det har været nødvendigt at modificere antagelser og uddrage de hypoteser, der med fordel kunne bruges i afhandlingen.

Opgaven er holistisk, dvs. den belyser mange forskellige aspekter og inddrager en række videnskaber. Det startede egentligt med at være en sociologisk undersøgelse af tjenestemændenes situation i Kommissionen. For at kunne lave denne undersøgelse, har jeg læst organisationsteori og værker der dækker forskellige vinkler af sociologien. Men det stod klart, at sociologisk kunne man belyse en række vigtige forhold, men det ville være svært at nå til kernen af problemet. Det ville ikke kunne gøres uden at medtage en politisk undersøgelse, dvs. at bruge en politologisk indgangsvinkel til de sociologiske observationer. Derfor er der anvendt en del politologiske værker indenfor international politik, statsteori og forvaltningsteori.

For bedre at forstå Kommissionens specielle situation, har jeg indgående studeret historien, herunder Jean Monnets liv og handlinger. Også værker af andre europapionerer og generelle historiske værker om EU-systemet, tillige med deciderede universitetslærebøger om EU-systemet, har været inddraget.

Tidligere har jeg beskæftiget mig med analyse af det franske samfund og administration. Denne viden har kunne genanvendes. Det har været nødvendigt at få et basiskendskab til tysk administration. Endelig har jeg i det små benyttet filosofiske indgangsvikler.

Hvad findes der af litteratur, som jeg har støttet mig til?

Studiet af Kommissionens administration, og ikke kun de forskellige politikker, giver et anderledes aspekt af det europæiske samarbejde. Derfor forekom det mig ejendommeligt, at der fandtes så lidt litteratur om Kommissionens interne forhold. I 1970 skrev Coombes om Kommissionen både som politisk institution og administration. Michelman, som anvendes i afhandlingen, har i 1978 udført et større studie af Kommissionen på baggrund af statistisk materiale, spørgeskema og interviewundersøgelse. Desuden har Kommissionen igennem tiden fået udført en række undersøgelser af forskellig art om deres interne forhold, blandt andet en personalerundspørge og en antropolograpport om kulturen i Kommissionen, men den har aldrig anvendt resultaterne. Det er et politisk delikat emne.

Kan undersøgelsen laves anderledes?

Det er tidligere nævnt at der findes nogle enkelte andre undersøgelser. Tre antropologer lavede en anderledes undersøgelse sidste år, hvor de fulgte tjenestemændene dagligt i deres arbejde i et år. De har brugt rådataene og har ikke medtaget andre sider af Kommissionen. Det var rene observationer og tjenestemændenes udsagn, som antropologerne placerede i deres egen forståelsesramme for at angive Kommissionens kultur. Antropologerne havde intet teoretisk udgangspunkt og deres metode var ingen metode. En kulturundersøgelse er en hermeneutisk videnskab, hvilket indikerer at man ikke kan forstå helheden, uden at forstå hvilke elementer, der er i helheden. Det er dog svært at placere disse elementer, hvis ikke man kender helheden. Derfor må man forstå kulturen i sin kontekst. Antropologernes undersøgelse har ikke været anvendt i Kommissionen, måske fordi den er alt for generel.

Metodisk er det svært at lave en kulturanalyse, hvori der ikke indgår empiri i form af interviews og observationer. Kultur skabes af en række systemer, og de systemer må afdækkes for at kende kulturen, men den bliver kun synlig gennem handlinger. Metodisk kan afhandlingen derfor ikke ændres. Opgaven kan modificeres, således at den medtager andre dele af Kommissionen, at der lægges mere vægt på magtrelationer, anvendelse af mere statistisk materiale eller at der udfærdiges en effektivitetsanalyse. Endelig kunne man også lave en decideret sammenlignende analyse af Kommissionen med en række nationale administrationer.

Alligevel må jeg konstatere, at min metode og mit teoretiske udgangspunkt har været

anvendelige, og jeg kan kun nævne tiden som det største problem.

AFSLUTNING

At skrive en afhandling er en læreproces som både influerer på ens faglige og personlige udvikling. Jeg har lært mere, end der står her og i selve afhandlingen. Desuden har jeg fået en bevidsthed om EU-systemet, som jeg ikke havde tidligere:

EU-systemet er ikke uafhængigt af medlemslandene, men sidstnævnte er selv en del af systemet.

Intet større tiltag er gjort, uden at ét af de store medlemslande har haft interesse deri.

Intet tiltag er foretaget i systemet uden medlemslandenes godkendelse, men de vil ikke erkende deres ansvar.

Der foregår en institutionel magtkamp, fordi interesserne er mangfoldige.

Den europæiske fællesinteresse viser sig som en teknokratisk kamp mellem nationale interesser.

Til sidst må jeg forklare mit personlige syn på EU-systemet. Jeg er yderst kritisk i min gennemgang af Kommissionen, og jeg har her mødt mange triste tjenestemænd. Der er, som det er fremgået, mange negative elementer i Kommissionen og i tjenestemandens arbejdsliv. Min kritik indikerer ikke en modstand mod den europæiske integration, tværtimod er jeg stor tilhænger af den, men der må reformer og nytænkning til, hvis det europæiske samarbejde skal træde ud af den krise, det har fået placeret sig i. Der vil formentlig blive tale om en institutionel reform og dermed en ny traktat.

Der er behov for kritik og kritikere, hvis situationen skal vende. Det europæiske samarbejde skal finde sit historiske udgangspunkt og nærme sig det europæiske folk.